

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

E.A.P. DE ANTROPOLOGÍA FORENSE Y DERECHO HUMANOS

**PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES
EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN
EDUCATIVA
EN LA PROVINCIA DE CAJAMARCA**

TESIS

**Para optar el Título Profesional de Magíster en Sociología
mención: Sociología de la Educación**

AUTOR

FRANCISCO DOMINGO GUERRA VELÁSQUEZ

ASESOR

DR. CÉSAR GERMANÁ CAVERO

Lima – Perú

2014

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
Presentación del problema.....	1
Objetivos	6
Hipótesis de trabajo	7
Diseño metodológico.....	9
Unidades de análisis	10
Instrumentos de recolección de información.....	10
 CAPÍTULO I.....	 13
ENTRE LA EXCLUSIÓN Y LOS DILEMAS DE LA PARTICIPACIÓN: REFLEXIONES TEÓRICAS	 13
1.1. Propuesta epistemológica.....	13
1.2. Crisis de la representación social y política	18
1.2.1 Centralismo y exclusión en la configuración del Estado peruano .	18
1.2.2 Ciudadanía: una aproximación al concepto y a la realidad	22
1.2.3 La pobreza, un impedimento para el ejercicio de la ciudadanía	25
1.2.4 Alcances de la voluntad política	26
1.2.5 Actores sociales: conceptualización y cambios	29
1.3 Descentralización y participación: realidad y espejismos	32
1.3.1 La participación: ¿panacea de los males de la descentralización educativa?	32
1.3.2 Formas y niveles de participación	35
1.3.3 La descentralización: entre la declaración y la concentración del poder	37
1.3.4 Recorriendo los planteamientos del proceso de la descentralización	39
1.3.5 El actual proceso de descentralización	42
1.3.6 Enfoques sobre desarrollo y educación	44

CAPÍTULO II	488
CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO PROVINCIAL DE CAJAMARCA.....	488
2.1. Contexto geográfico.....	488
2.2. Breve esbozo histórico.....	499
2.3. Dinámicas económicas y PEA	533
2.3.1 Crisis de la agricultura	555
2.3.2 El boom de la minería y el conflicto social	577
2.4. El Contexto socio educativo	599
2.4.1 Dinámica de la población y movimiento migratorio	599
2.4.2 Indicadores sociales de la provincia de Cajamarca	611
2.5. Dimensiones de la problemática educativa.....	622
2.5.1 Pobreza, desnutrición y educación	633
2.5.2 Cobertura, eficiencia y calidad educativa	655
2.5.3 La formación de los recursos humanos	67
2.5.4 Situación de los actores educativos	69
2.6. Los actores sociales y políticos.....	733
 CAPÍTULO III.....	 755
VOLUNTAD POLÍTICA DE LOS NIVELES DE GOBIERNO EN EL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA	755
3.1 Para establecer el marco legal de la descentralización educativa	766
3.2 Para generar espacios y mecanismos de participación de los actores de la educación	799
3.3 Para la transferencia de funciones, competencias y recursos	822
 CAPÍTULO IV	 888
PERCEPCIONES, OPINIONES Y EXPECTATIVAS DE LOS ACTORES SOCIALES SOBRE EL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA	888
4.1 Sobre la orientación y posibilidades del actual proceso de descentralización educativa.	899

4.2	Sobre los espacios de participación de los actores en el proceso de descentralización educativa	988
4.3	Sobre la participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa	1011
4.4	Sobre la voluntad política de los niveles de gobierno para impulsar el actual proceso de descentralización educativa	1055
4.5	Sobre la descentralización educativa como una oportunidad para resolver los problemas educativos de la provincia de Cajamarca.	1077
CAPÍTULO V		11010
ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA.....		11010
5.1	El COPARE: Legislación y desarrollo en la provincia de Cajamarca...	11010
5.2	Formas y áreas de participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa	1133
5.3	Conocimiento de los procesos y resultados de la participación en el proceso de descentralización educativa.....	1188
CAPÍTULO VI.....		1222
INSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTORES SOCIALES EN EL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA.....		1222
6.1	Conocimiento y compromiso de los actores sociales, según el marco legal de la descentralización educativa.....	1222
6.2	La toma de decisiones institucionales para participar en el proceso de la descentralización educativa	1255
6.3	Elaboración de propuestas institucionales en temas de la descentralización educativa	1277
6.4	Los efectos de la cultura institucional en el proceso de descentralización educativa de la provincia de Cajamarca.....	1299

CAPÍTULO VII	13232
EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA POSTERIOR AL PERÍODO DE LA INVESTIGACIÓN.....	13232
7.1 Nuevos elementos en el marco legal y de política educativa para la descentralización educativa	1322
7.2 Críticas al proceso de la municipalización y descentralización educativa 1355	
7.3 La municipalización de la educación en la provincia de Cajamarca	1377
7.4 Sobre la implementación del Proyecto Educativo Regional de Cajamarca 14040	
CONCLUSIONES	1444
BIBLIOGRAFÍA	1544
ANEXOS	16262

Lista de gráficos

Gráfico n° 01 Orientación del proceso de descentralización educativa

Gráfico n° 02 Expectativas sobre las posibilidades del proceso para la solución de los problemas educativos

Gráfico n° 03 Sobre los espacios de participación

Gráfico n° 04 Percepción de la participación de los actores sociales

Gráfico n° 05 Percepción sobre la voluntad política del gobierno para la realización de la descentralización educativa.

Gráfico n° 06 Los problemas que debería resolver la descentralización educativa

Gráfico n° 07 Áreas de participación de los actores sociales

Gráfico n° 08 Conocimiento de los resultados de los eventos del proceso de descentralización educativa de la provincia de Cajamarca

Lista de cuadros

Cuadro n° 01 Formas y niveles de participación

Cuadro n° 02 PEA ocupada según sexo y nivel educativo, de la región Cajamarca

Cuadro n° 03 Producción de onzas de oro del año 1993 al 2003

Cuadro n° 04 Población y tasa de crecimiento de la provincia de Cajamarca

Cuadro N° 05 Resumen de transferencias del sector educación 2003 – 2010

Cuadro n° 06 Presentación de propuestas de los actores sociales de la provincia de Cajamarca

Cuadro n° 07 Conocimiento de los temas abordados en el proceso de la descentralización educativa

Cuadro n° 08 Conocimiento de las normas legales que sustentan el proceso de descentralización educativa

Cuadro n° 09 Conocimiento de las atribuciones que otorga las normas legales

Cuadro n° 10 Compromisos institucionales sobre la descentralización educativa

Cuadro n° 11 Realización de eventos sobre la descentralización educativa

Cuadro n° 12 Elaboración de propuestas sobre la descentralización educativa

Cuadro n° 13 Realización de eventos sobre la descentralización educativa

RESUMEN

El propósito principal de la investigación ésta centrado en analizar las opiniones y percepciones, así como los niveles de participación que tuvieron los principales actores sociales de la provincia de Cajamarca respecto del proceso de descentralización educativa iniciado el año 2012, teniendo como marco de análisis la contextualización histórica y la crisis política e institucional promovida por el modelo de mercado.

Para el estudio se realizaron encuestas y entrevista en profundidad a los principales actores de la provincia acerca de sus opiniones y percepciones del proceso de la descentralización educativa, y también se revisaron los principales documentos que sustentan dicho proceso.

Los resultados evidencian que la participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa es bastante precaria teniendo como explicación los siguientes factores: debilidades de su propia institucionalidad; desconocimiento de las normas y políticas que orientan el proceso; percepciones y opiniones dispersas, de desconfianza y desprovistas de información. Así mismo, La voluntad política de los niveles de gobierno para viabilizar el proceso es casi imperceptible, no se notan el despliegue de esfuerzos que permitan hacer efectiva la descentralización educativa en la provincia.

PALABRAS CLAVE

Descentralización educativa, participación, actores sociales, voluntad política.

Abstract

The decentralization process of the educative system in 2012 had a real impact on social actors, not only on their opinions and perceptions, but also on their participation levels. The aim of this study is to think over this process in the province of Cajamarca; having as a frame of analysis the historical context and the political and institutional crisis promoted by the present market model.

Principal actors were deeply interviewed and surveyed. Documents that supported the process were also analyzed.

Results show that participation of social actors in the decentralization process is quite poor and the reasons are: weakness of the own institutionalism; ignorance of rules and policies that guide the process; scattered perceptions and opinions that show distrust and lack of information. Likewise, the political will of government levels to make the process feasible is almost imperceptible. There is no evidence of efforts to enable deployment of educational decentralization.

Keywords: educational decentralization, participation, social actors, political will.

INTRODUCCIÓN

Presentación del problema

La educación es hoy, más que antes, un elemento fundamental de todo proceso productivo y de todo proceso de desarrollo social. La realización de estos procesos implica el despliegue de conocimientos, habilidades, valores y actitudes de hombres y mujeres, que les permitan actuar de manera efectiva en una realidad concreta y generar condiciones materiales y espirituales adecuadas de existencia. En el Perú, para que la educación asuma su rol en el proceso de desarrollo, se deben producir cambios fundamentales y resolver problemas de las desigualdades educativas y de la débil institucionalidad, entre otros. Estos cambios fundamentales no se importan ni se copian, serán el producto de la efectiva participación de los actores sociales que piensen la realidad y construyan un sistema educativo desde la diversidad del país, desde los peruanos y para los peruanos. Por tanto, la participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa es trascendental; ello posibilitará una educación adecuada a las características, intereses y aspiraciones de cada región, de cada provincia y de cada distrito; es decir, una educación de calidad para cada realidad concreta.

Sin embargo, el Perú tiene una débil experiencia de descentralización política, económica y educativa. El Estado, los partidos políticos y demás actores sociales, no han logrado construir y realizar una propuesta de desarrollo nacional. Ello se explica, principalmente, por la carencia de una visión de país de las clases que tuvieron y tienen el poder económico y político; por su incapacidad de imaginarse un país soberano próspero y desarrollado en base, principalmente, a sus fuerzas internas, a sus propias fuerzas y posibilidades. Pero también se explica por la carencia de voluntad política para incluir en los procesos de cambio a los actores sociales más importantes de los diversos contextos. Al mismo tiempo, la exclusión social sigue siendo un problema que viene desde la colonia y que la república no ha logrado resolver; lo cual explica que el interés por la participación de la población en los asuntos públicos y por el ejercicio de ciudadanía, es todavía débil.

En esta situación intervienen otros factores como el centralismo que impide pensar el Perú desde su diversidad geográfica y cultural; la sucesión de gobiernos autoritarios que han mantenido una democracia formal anulando la posibilidad de participación de la mayoría de la población en la toma de decisiones y en la construcción de una visión de país; el desarrollo incipiente de la producción capitalista que convive con formas precapitalistas de producción que no ha generado un mercado interno que articule las economías regionales y que haga evidente las formaciones políticas y los sistemas educativos regionales necesarios para esas realidades; y, finalmente, la presencia de relaciones sociales y políticas de tipo patrimonialista, propias de esas formaciones. En este contexto, las experiencias de descentralización han servido para sacar a luz las limitaciones del Estado, de los grupos de poder local y regional, así como la precariedad de la institucionalidad de las organizaciones sociales y políticas.

Ante la ausencia de una visión integradora del país, se impusieron sistemas y modelos educativos foráneos, ajenos a nuestra realidad, sin tener en cuenta nuestra diversidad geográfica, social y cultural; y, por lo tanto, una gestión centralizada del sistema educativo. Por ello, los intentos de descentralización educativa tuvieron grandes limitaciones, por la carencia de enfoques integrales, estrategias adecuadas, y políticas claras para su implementación; predominó una concepción administrativa de la descentralización educativa, que se redujo a una desconcentración de algunas funciones, sin ningún impacto en la solución de los problemas educativos. En estos procesos de descentralización educativa, los actores sociales más importantes han sido siempre marginados y no han participado en la construcción de enfoques, estrategias, políticas y propuestas curriculares que expresen las particularidades económicas, sociales y culturales del país. Por la situación descrita, la descentralización educativa no ha sido, ni está expresando una demanda contundente de la población, ni tampoco es visualizada como una necesidad para resolver problemas importantes de cada región, provincia y distrito.

El presente trabajo de investigación realizado en la provincia de Cajamarca abarca los tres últimos años del gobierno de Alejandro Toledo, que corresponde a la gestión del Gobierno Regional de Luis Felipe Pita Gastelumendi, representante del Partido Aprista y electo en 2002; también comprende una parte de la gestión de Jesús Coronel Salirrosas, electo presidente regional en 2006. En este período se expresan

varias de las características de la descentralización educativa que hemos descrito. El magisterio, las APAFAs, las organizaciones estudiantiles, las universidades, los institutos pedagógicos y tecnológicos, los frentes regionales y provinciales, los gobiernos locales, las instituciones no gubernamentales que se dedican al quehacer educativo y otros actores sociales, en su mayoría, no están participando adecuadamente en la construcción de enfoques, en la realización de diagnósticos que permitan identificar los problemas educativos centrales de la provincia, en la elaboración de planes estratégicos y planes de desarrollo local, en la construcción de propuestas curriculares y en la formulación de políticas de descentralización. Los espacios y mecanismos generados tienen serias dificultades para que los actores sociales provinciales se involucren en el proceso de descentralización. En los pocos espacios generados y eventos realizados hasta ahora, las opiniones institucionales son muy débiles, predominan las opiniones personales y que se expresa en la dispersión de enfoques, conceptos y procedimientos del proceso educativo provincial, con desconocimiento del marco legal y con escaso compromiso institucional. Se percibe además, la ausencia de voluntad política del gobierno nacional y también del gobierno regional para impulsar la participación efectiva y vinculante de los actores sociales y no se quede solo en un acto formal. En estas condiciones, los acuerdos no tienen impacto en el proceso de descentralización educativa. Si estas son las características a nivel de la provincia de Cajamarca, también en el plano regional y nacional existe un alto riesgo que este nuevo intento de descentralización educativa sea un fracaso y que los problemas educativos sigan irresueltos.

Adicionalmente creo necesario precisar algunos aspectos de la actualidad educativa y del contexto de la provincia que son importantes y que permiten una mejor comprensión de la problemática planteada por la investigación.

- a) Los requerimientos de la globalización capitalista del modelo neoliberal, así como la aparición de las nuevas tecnologías de comunicación y de información (TICs) han contribuido a un conjunto de cambios drásticos en las formas de organización de la sociedad, en el trabajo y en el propio conocimiento, que han impactado de manera directa en el Estado, en la familia y en la escuela, cuya institucionalidad garantizaban, con relativo éxito, la estabilidad social. La escuela y los sistemas educativos son los que más han sufrido con estos cambios

y son cuestionados continuamente por la sociedad por no dar respuesta oportuna a las nuevas demandas. Sin embargo, a contrapelo de esta crisis, diferentes especialistas y foros internacionales resaltan y revaloran la importancia de la educación como factor fundamental de los procesos de desarrollo. La potencialidad que se le atribuye a la educación no tiene un correlato con la voluntad política de los gobiernos.

A partir de la década de los 80 se plantearon, desde diferentes enfoques, la importancia de la descentralización de la educación como una estrategia de desarrollo y de solución a los problemas que la aquejaban; este debate fue promovido principalmente por USAID, Banco Mundial y las agencias de las Naciones Unidas. En la década del 90, que coincide con la implementación más dura del modelo neoliberal, se implementaron un conjunto de reformas de orden estructural, entre ellas, la reforma educativa. Sus pilares fundamentales fueron la privatización del servicio educativo y “elevar” los niveles de la calidad educativa, a partir de la implementación de la descentralización de la gestión educativa. Se supone que los procesos de descentralización educativa estarían orientados a generar capacidades propositivas y de gestión de los actores locales y regionales para que sean ellos mismos, a partir del conocimiento de su propia realidad, los que definan prioridades y políticas que permitan resolver sus problemas y aspiraciones. Sin embargo, en los países de Latinoamérica, incluido el Perú, donde se han implementado de manera diferenciada estas reformas, los resultados están lejos de las soluciones invocadas.

- b) A pesar que los procesos de descentralización educativa desarrollados en nuestro país han sido estudiados; sin embargo, aún hay un déficit de investigación de estos procesos desde la perspectiva de la participación de los actores. Por tanto, es necesario profundizar el estudio y conocer los niveles y formas de participación de los actores sociales, la voluntad del gobierno para generar espacios y mecanismos de participación, las expectativas y la institucionalidad de los actores sociales.
- c) El tercer aspecto, se refiere a las características de la Unidad de Análisis. Cajamarca es una de las regiones más pobres del país, con problemas

ambientales, productivos, económicos, sociales y culturales, que deben ser atendidos, oportuna y adecuadamente, para combatir la pobreza y generar procesos de desarrollo sustentable. El proceso educativo puede y debe contribuir a generar condiciones adecuadas para ello; sin embargo, existen limitaciones y problemas importantes del sistema educativo, que se expresan en la baja calidad del servicio educativo, en la baja cobertura escolar, en las deficiencias de la gestión educativa, en el alto grado de repitencia y deserción escolar, en la débil formación profesional de los docentes y, de manera especial, en la débil participación de los actores sociales en el proceso educativo. Pero también, existen recursos y potencialidades propias de la región, que la descentralización educativa, debe convertirlos en factores fundamentales de desarrollo y prosperidad, haciendo que los actores sociales asuman su rol.

La situación descrita, es la principal motivación para acometer el estudio de la participación de los actores sociales de la provincia de Cajamarca en el proceso de descentralización educativa, lo cual nos debe permitir conocer si sus visiones, enfoques, expectativas y propuestas, están siendo tomados en cuenta y si la descentralización educativa posibilitará la solución de los problemas fundamentales de la educación.

Asimismo, se suma a este interés general, otro de orden personal, que tiene que ver con mi experiencia laboral como docente durante más de 10 años en la zona rural de la región Cajamarca, y el interés por comprender las dificultades y frustraciones que se manifiestan en la necesidad perentoria de resolver las precarias condiciones de educabilidad de los más necesitados y en los magros resultados de la participación.

En este contexto, la presente investigación, pretende dar respuesta a las siguientes interrogantes:

¿Cuáles son las formas y niveles de participación de los actores sociales de la provincia de Cajamarca, en el proceso de descentralización educativa?

¿Cuáles son las expectativas del gobierno y de los actores sociales de la provincia de Cajamarca, sobre el proceso de descentralización educativa?

¿Cuál es la voluntad política del gobierno, para involucrar la participación de los actores sociales de la provincia de Cajamarca, en el proceso de descentralización educativa?

¿Cuáles son las características de la institucionalidad, de los actores sociales de la provincia de Cajamarca, en el proceso de descentralización educativa?

Objetivos

Objetivo general:

Determinar de qué manera las limitaciones institucionales de los actores sociales de la provincia de Cajamarca está frustrando o truncando el proceso de la descentralización educativa.

Objetivos específicos:

- 1) Determinar las formas y niveles de participación de los actores sociales de la provincia de Cajamarca en el proceso de descentralización educativa.
- 2) Determinar las expectativas del gobierno y de los actores sociales de la provincia de Cajamarca, acerca del proceso de descentralización educativa.
- 3) Determinar el grado de voluntad política del gobierno para involucrar la participación de los actores sociales de la provincia de Cajamarca en el proceso de descentralización educativa.

- 4) Determinar las características de la institucionalidad de los actores sociales de la provincia de Cajamarca en su participación en el proceso de descentralización educativa.

Hipótesis de trabajo

La participación de los actores sociales más importantes de la provincia de Cajamarca en el actual proceso de descentralización educativa, es precaria y con endeble institucionalidad, razón por la que no se ha convertido en un elemento de presión y dinamización para la adecuada y sostenida realización de este proceso, lo que genera condiciones de riesgo para la solución de los problemas educativos más importantes de la provincia.

La hipótesis central se explica por los siguientes factores fundamentales:

- El actual proceso de descentralización educativa tiene importantes limitaciones de enfoque y de procedimiento y no ha logrado generar expectativa de los actores sociales de la provincia de Cajamarca. Es percibido de manera sesgada y diversa y no se ha convertido en una demanda de la población para solucionar los problemas de la crisis educativa de la provincia.
- La débil voluntad política del gobierno para generar mecanismos adecuados y espacios de participación de los principales actores sociales para la reflexión, construcción de propuestas y toma de decisiones, sobre asuntos importantes del proceso de descentralización educativa.
- La débil institucionalidad de las instituciones de la provincia de Cajamarca no permite una participación adecuada y efectiva de sus integrantes en el actual proceso de descentralización educativa. No son espacios de participación para la reflexión, para la construcción de propuestas y para la toma de decisiones. Lo cual no niega la existencia de reflexiones y propuestas personales importantes pero que no tienen el alcance y compromiso institucional.

Para la realización del estudio se han utilizado las siguientes variables y dimensiones.

1. Voluntad política de los niveles de gobierno en el proceso de la descentralización educativa
 - Para establecer el marco legal de la descentralización.
 - Para generar espacios y mecanismos de participación de los actores de la educación.
 - Para la transferencia de funciones, competencias y recursos.
2. Percepciones, opiniones y expectativas de los actores sociales, sobre el proceso de la descentralización educativa
 - Sobre la orientación y posibilidades del actual proceso de descentralización educativa.
 - Sobre los espacios de participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa.
 - Sobre la participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa.
 - Sobre la voluntad política de los niveles de gobierno para impulsar el actual proceso de descentralización.
 - Sobre la descentralización educativa como una oportunidad para resolver los problemas educativos de la provincia de Cajamarca.
3. Participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa

- Espacios de participación en el proceso de descentralización educativa de la provincia de Cajamarca.
 - Formas y áreas de participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa.
 - Conocimiento de los procesos y resultados de la participación en el proceso de descentralización educativa.
4. Institucionalidad de los actores sociales en el proceso de la descentralización educativa
- Rol y compromiso de los actores sociales según el marco legal de la descentralización educativa
 - La toma de decisiones institucionales, sobre la participación en el proceso de descentralización educativa
 - Elaboración de propuestas institucionales en temas de la descentralización educativa.

Diseño metodológico

Se elaboró en relación a los objetivos planteados. La investigación es descriptiva y analítica. Se han utilizado técnicas de análisis cuantitativo y cualitativo, dentro de estas se han aplicado encuestas y entrevistas. Al mismo tiempo se han revisado documentos de las diversas instituciones: planes, proyectos, etc. y se revisó la legislación sobre descentralización educativa, emitida por el gobierno nacional.

Asimismo es necesario señalar que al momento de definir los actores sociales de la provincia de Cajamarca, como el universo de la investigación, tuvimos algunos

inconvenientes, se presentaron ciertas dificultades para su precisión, no obstante ello, se ha seleccionado en función de los siguientes criterios:

- Importancia que le asigna la normatividad legal de la descentralización educativa;
- Papel destacado en la realización de los procesos educativos; y
- Responsabilidad en la elaboración de las políticas y estrategias.

Unidades de análisis

Los actores sociales más importantes de la provincia de Cajamarca: el Gobierno Central, el Gobierno Regional y el Gobierno Local de la provincia de Cajamarca; la Dirección Regional de Educación de Cajamarca, la Universidad Nacional de Cajamarca, el Instituto Superior Pedagógico, el SUTEC, las APAFAS, los partidos políticos de mayor presencia e influencia de la provincia, las ONGs que tienen líneas de trabajo en educación (Prisma y CEDEPAS). Además, la Mesa de Concertación Provincial.

Instrumentos de recolección de información

La encuesta estructurada: en total se aplicaron 37 encuestas con 33 preguntas que fueron agrupadas en cinco campos: participación de los actores sociales; percepciones de los actores sociales sobre la descentralización educativa; expectativas y demandas de los actores sociales; voluntad política del gobierno; e institucionalidad de los actores sociales.

Los encuestados fueron funcionarios del Gobierno Regional y de la Dirección Regional de Educación de Cajamarca; autoridades de la Facultad de Educación de la Universidad Nacional de Cajamarca; dirigentes del SUTE Cajamarca; directores,

presidentes de APAFA y docentes de las Instituciones Educativas representativas de la zona urbana y de la zona rural de la provincia; dirigentes políticos locales; mesa de concertación y algunas ONGs que trabajan en la provincia.

La revisión de documentos referidos al tema, de las siguientes instituciones: SUTEP, Mesa de concertación de la provincia de Cajamarca, Plan de trabajo de la Gerencia Social de la Municipalidad Provincial de Cajamarca. Documentos programáticos del Movimiento Nueva Izquierda, APRA y Fuerza Regional.

La entrevista en profundidad. Con preguntas en relación a la participación de los actores sociales; expectativas y percepciones de los actores sociales; voluntad política del gobierno; institucionalidad de los actores sociales.

Se aplicaron 11 entrevistas a directivos de las instituciones, organizaciones sociales y partidos políticos: gerente de Desarrollo Social del gobierno regional, director regional de educación, decano de la facultad de educación de la Universidad Nacional de Cajamarca, docente de la facultad de sociología de la UNC, secretario general del SUTEC, presidente de la mesa de concertación de la provincia de Cajamarca, dirigente político del APRA, dirigente político de Acción Popular, dirigente político del Movimiento Nueva Izquierda, presidente del movimiento Fuerza Regional. Algunos entrevistados también contestaron la encuesta aplicada en un primer momento, el objetivo estaba relacionado con la necesidad de profundizar sus opiniones sobre los temas de la investigación.

Estos instrumentos fueron previamente validados y con un entrenamiento básico al equipo de encuestadores. El trabajo de campo fue realizado por el equipo de encuestadores y por el responsable del trabajo de investigación, quien además, tuvo a su cargo las entrevistas en profundidad y la revisión de documentos y archivos. Mayores precisiones, ver en anexos.

El último capítulo, “Comentarios sobre el proceso de descentralización educativa posterior al período de la investigación”, se basa en entrevistas no estructuradas a los actores sociales involucrados, también de algunos especialistas en el tema.

En el procesamiento y análisis de la información, se utilizó el programa SPSS, que también permitió la construcción de tablas y cuadros de los resultados de la entrevista. Asimismo, se realizó el análisis de contenidos de documentos en los que se precisan orientaciones, propuestas y políticas, como también de la información recogida en las entrevistas.

Es necesario precisar que el recojo de la información corresponde al segundo semestre de 2005 y al primer trimestre de 2006.

CAPÍTULO I

ENTRE LA EXCLUSIÓN Y LOS DILEMAS DE LA PARTICIPACIÓN: REFLEXIONES TEÓRICAS

En este capítulo se desarrolla el enfoque que sustenta teóricamente la investigación. En la construcción de esta “plataforma conceptual” se han echado mano de algunas dimensiones de la teoría general y específica que permitan explicar de mejor manera los procesos de la descentralización educativa que han ocurrido en la provincia de Cajamarca.

Para ordenar este cuerpo teórico he tomado como referencia las recomendaciones de Ruth Sautu (2005) que aparecen en su *Manual de Metodología*. En tal sentido, se ha bosquejado en la primera parte una perspectiva epistemológica que pretende orientar y dar sentido al resto de la propuesta teórica. Luego se ha desarrollado la teoría general relacionada con los procesos que han configurado el Estado peruano, las tensiones en el proceso de la democratización de la sociedad y la constitución de la ciudadanía; interesa también acotar el concepto de actor social y precisar el término de voluntad política. Finalmente, en la parte de las teorías sustantivas se resalta las dificultades y potencialidades de la participación de los actores en los procesos de descentralización; los caminos seguidos por la descentralización en nuestra patria y los retos actuales; las tensiones de la descentralización de la educación y su relación con los enfoques de desarrollo.

1.1. Propuesta epistemológica

El objeto de investigación son los actores sociales de la provincia de Cajamarca, su participación en el proceso de descentralización educativa y la voluntad política de los niveles de gobierno para promover dicha participación. En relación a ello, hemos delineado una perspectiva epistemológica que permita un mejor conocimiento de nuestro objeto de estudio, tratando de entender su esencia y, al mismo tiempo, para que oriente este recorrido desde sus implicancias teóricas, metodológicas y éticas.

El estudio de la realidad social y, sobre todo, la validez de sus resultados, es parte de un antiguo debate relacionado con la manera de entender la realidad y la relación del investigador con este “objeto” de estudio, el cual no tiene la estructura ni la característica “objetiva” de la realidad natural con la cual el investigador toma distancia y, por tanto, su estudio conlleva a resultados más “exactos” y “fiables”. En cambio, la realidad social está constituida no solo por las estructuras sociales, económicas, políticas y culturales que se fueron configurando a través de un largo proceso, sino, también, por la acción del ser humano la cual, en la mayoría de casos, es imprevisible y modificada de manera permanente. Estos aspectos configuran a la realidad social como parte de un complejo cambiante, y difícil de interpretar y asir teóricamente. A esta dificultad se añade una más, la referida a la neutralidad que debe tener el investigador frente a esta realidad que, de una u otra manera, lo compromete por lo que la objetividad de su labor se ve afectada por sus creencias, certezas y dudas. Por ello, en la medida que se exponen juicios de valor que pueden distorsionar la realidad que se pretende investigar se requiere tener una actitud vigilante con uno mismo; de allí la necesidad de determinados parámetros éticos, que permitan orientar las razones que motivan nuestro interés de conocer.

En tal sentido, se reconoce una realidad social compleja y en permanente cambio en la que existen regularidades y contingencias, estructuras que limitan y condicionan; pero, al mismo tiempo, impulsos de la acción social de los individuos que la modifican y reconstruyen en la que lo real es una síntesis de lo objetivo y lo subjetivo, de la estructura y de la acción social de los actores. Sobre esta relación crucial entre lo objetivo y subjetivo, la reflexión de Loïc Wacquant (2005), resalta que una ciencia materialista debe reconocer que la sociedad tiene una estructura objetiva, pero, a su vez, que la conciencia y las interpretaciones de los agentes son un componente esencial de la realidad social.

En esta línea de reflexión asumimos la propuesta de Bourdieu que trata de trascender la dicotomía entre estructura y acción de los agentes, a través de lo que él denomina una praxeología social donde se entrelazan estas dos

dimensiones. La propuesta epistemológica bourdieana considera en un todo las estructuras objetivas y las disposiciones subjetivas, poniendo énfasis en la adecuación de las estructuras sociales con las mentales; para tal efecto, plantea un núcleo que relaciona estas dos dimensiones, a partir de los conceptos de “Campo” y “Habitus”. Esclareciendo la función y alcance de estos términos, César Germaná (1999) plantea:

“La noción de campo ha sido planteada por Bourdieu para dar cuenta del conjunto de relaciones objetivas en las que históricamente se encuentran ubicados los agentes y con la cual intenta sobrepasar las arbitrarias oposiciones entre estructura e historia, entre conservación y transformación.”
(Germaná, 1999. Pág. 8).

Y refiriéndose al concepto de “Habitus”, lo precisa como:

“... el conjunto de los esquemas de percepción, de apreciación y de acción inculcados por el medio social en un momento y en un lugar determinado; es decir, es un conjunto de disposiciones socialmente adquiridas mediante el aprendizaje. Aparece como la mediación entre las condiciones objetivas y los comportamientos individuales”
(Germaná, 1999. Pág. 8).

Partiendo de este núcleo relacional del sistema bourdieano para el conocimiento de la realidad social, se trata de no rechazar de plano ambas perspectivas (individuo versus estructuras), sino de saber interpretarlas como dos momentos de análisis para el conocimiento de la realidad social.

Pero, esta realidad social que se presenta compleja, llena de imbricaciones e interconexiones, no puede ser expresada desde un pensamiento lineal, desde un pensamiento simplificante, sino nos confronta a entenderla desde la mirada que plantea Edgar Morin (2002), mediante la Epistemología de la Complejidad, como el conjunto de elementos que son inseparables y que

funcionan como un todo y, que a su vez, es un tejido interdependiente, interactivo entre las partes y el todo y viceversa; pero, al mismo tiempo, entre el objeto de conocimiento y sus contextos, en resumen, la complejidad es la unión entre la unidad y la complejidad.

Pienso que al analizar la realidad educativa esta trae consigo un conjunto de factores que interactúan y se condicionan, convirtiéndola en un espacio de la realidad social en el que se la puede escudriñar desde la complejidad que plantea Morin. Pero relacionado con esta complejización del acto de conocer es necesario reconocer que esta no es una tarea fácil y que los caminos que debemos transitar están llenos de obstáculos de diverso orden, tanto objetivos como subjetivos; por ello, es importante resaltar la imagen de obstáculo que plantea Gastón Bachelard (2007) cuando señala que el hecho científico se conquista, se construye y se comprueba, y que, además, lo verdaderamente arduo y valedero en el proceso de conocer, es la profundidad con la que se miren los problemas.

Sin embargo, estas demandas y obstáculos en el proceso del conocimiento científico no se dan solo en un plano externo del proceso, sino que corresponden, como ya lo mencionamos, a los propios sesgos, vacíos y ataduras del investigador. En tal sentido, otro aspecto crucial que debemos resolver es la relación entre el investigador y el objeto de estudio. Al decir de Bourdieu, no existe independencia absoluta del investigador al conocer la realidad social, su enfoque y mirada, están sesgados no solo por los condicionamientos objetivos de tipo social, económico, cultural, de género y de clase, sino, también, por los sesgos profesionales de tipo académico que tienen que ver con su ubicación en el espacio de las posiciones intelectuales. Según Wacquant, comentando la propuesta bourdiana, el sesgo que requiere mayor control reflexivo es aquel que deviene del “sesgo intelectualista”, “...que nos induce a construir el mundo como un espectáculo de significaciones a ser interpretadas en lugar de un haz de problemas concretos de resolución práctica” (Bourdieu y Wacquant, 2005. Pág. 74).

Pero el acto de conocer no solo tiene que ver con la manera de entender la realidad social o con el papel que asume el investigador, sino también que esta preocupación por desentrañar la verdad de la realidad que pretendemos poner en evidencia, tiene que ver con la motivación relacionada del porqué y para qué conocer y desde qué posición lo hacemos. Este aspecto tiene dos dimensiones: la primera se inscribe en una larga tradición que viene desde los griegos y que refiere que el acto de conocer está relacionado con la búsqueda de la verdad y de la belleza. Estas dimensiones ética y estética, del acto de conocer, han sido dejadas de lado producto de la excesiva confianza en la ciencia y, sobre todo, en la técnica reforzada por una visión pragmática, impuesta en las últimas décadas por el discurso neoliberal; sin embargo, hay necesidad de re-colocar estos aspectos en el centro de nuestras preocupaciones. Al respecto, el planteamiento insistente de Jaime Joseph (2005), es muy oportuno, cuando afirma que no se podrá encontrar o reconocer la verdad si el que la busca no está de alguna manera relacionado a la dimensión ética y propositiva del compromiso. En otras palabras, la ética es parte central del acto de conocer y es la dimensión que nos acerca y orienta hacia la verdad.

Finalmente, la motivación que me nutre no es solo el hecho de conocer sino que se inscribe en lo que Marx afirmaba en la Tesis de Feuerbach, interpretar la realidad para transformarla. Es decir, interpretamos y conocemos la realidad para comprenderla y para transformarla en un entorno más humano y justo para todos, de manera especial para los más desposeídos, proceso de transformación en el que también ellos deben ser protagonistas de los cambios y de la construcción y apropiación del conocimiento. Por lo tanto, el acto de conocer lo definimos no de manera aséptica, sino desde la posición de los más pobres y desposeídos, desde aquellos que, siendo actores, no reconocen de manera suficiente su protagonismo o no son lo suficientemente conscientes de su actuación, producto de la exclusión y alienación permanentes. Por ello, la presente investigación debe servir para que los actores socio educativos que participan en el proceso de descentralización educativa reconozcan sus limitaciones y potencialidades propias, y las que aparecen en el mismo proceso.

1.2. Crisis de la representación social y política

1.2.1 *Centralismo y exclusión en la configuración del Estado peruano*

Los problemas y dificultades en la implementación de la descentralización expresan la precaria democracia existente en nuestro país y la concentración del poder; en tal sentido, los intentos descentralistas no han seguido una ruta sostenida ni uniforme debido a la construcción marcadamente centralista y excluyente del Estado peruano, expresión de una débil vocación democrática de las élites que construyeron este Estado. En este contexto resultó sumamente difícil incluir visiones e intereses que no fueran los de este sector dominante y que, de haber ocurrido de manera distinta, hubieran permitido construir una propuesta coherente, duradera e integral de país, que sienta las bases para constituir un Estado descentralizado, inclusivo, democrático y eficiente.

En la configuración del Estado y de la sociedad peruana estuvo presente la herencia colonial que, para hacer eficiente la expoliación de los sectores indígenas y la extirpación de idolatrías, construyó un sistema altamente centralizado y subyugado a la metrópoli española. Contradictoriamente la independencia reproduce este centralismo, donde grandes sectores de la población, especialmente del interior del país, permanecen al margen de la atención y orientación del Estado. En estas condiciones el Estado peruano, que surge con la independencia, no ejerce la soberanía, ni se convierte en un instrumento que permita unificar y organizar política y territorialmente a las diversas expresiones sociales, culturales y económicas de nuestro país sino que, por el contrario, desconoce y excluye a un gran sector de ellas. Al respecto Heraclio Bonilla señala que: *“La independencia política de España dejó, pues, intactos los fundamentos mismos de la sociedad peruana, que se habían desarrollado y cristalizado a lo largo de 300 años de vida colonial”* (Bonilla, 2001, Pág. 41).

En este contexto, los ideales de progreso, libertad, ciudadanía y construcción de nación, que eran las ideas inspiradoras de la burguesía en los procesos de lucha contra el feudalismo en Europa, no tuvieron la posibilidad de plasmarse en América latina y, de manera especial, en nuestro país; situación que también explica por qué la burguesía criolla naciente era incapaz de romper con la matriz colonial que le permitiese imaginar y construir un proyecto de país moderno, democrático y descentralizado, que respete y promueva el ejercicio de la ciudadanía y la inclusión de las diversas culturas y nacionalidades existentes. Bonilla (2001) refiere que en América Latina también es ostensible la ausencia de una clase dirigente que oriente y conduzca la lucha con un sentido claro del horizonte que se requiere para nuestras realidades, pero que en el caso de nuestro país esta situación “es mucho más patética”. Esta exclusión promovida desde el propio Estado por las clases dominantes han estructurado un país “oficial” y un país de los excluidos económica, social y culturalmente.

Otro aspecto medular en esta configuración es la estructura económica del país, donde no ha existido un desarrollo capitalista nacional, que se explica, principalmente, por la insipiente de las fuerzas productivas nacionales que sustenten este modelo y por la permanente subordinación de nuestra clase política a los intereses capitalistas. La mayor parte de la economía del país se afirmaba en relaciones de producción precapitalistas donde se fusionaba el poder político y económico, producto de la alianza entre la oligarquía limeña y los señores gamonales de las provincias. De allí que los intentos que se hicieron en el primer proyecto civilista, luego de la derrota de la Guerra del pacífico y al que Basadre denominó la República Aristocrática, si bien significaron un intento de darle un norte a la naciente república, no cuajaron, entre otras causas, por la vocación elitista de la clase dominante. Solo en la teoría y el discurso se invocaba una perspectiva europea liberal, pero en la práctica no se incorporaban las visiones de los sectores excluidos y de las culturas que poblaban nuestro país.

Con estas características en la construcción del Estado y del poder político la relación que se configuró con la mayor parte de la sociedad no fue la de un país de ciudadanos ejerciendo sus derechos activamente, sino una relación de clientelismo de los grupos oligárquicos, no solo con las poblaciones subordinadas, sino, como lo refiere Cotler (1986), también con el capital extranjero.

Durante el siglo XX se dieron procesos que permitieron cierta modernización del Estado y la sociedad teniendo como base económica la profundización de un modelo de desarrollo capitalista primario exportador y dependiente y que trajo consigo nuevos grupos de poder. Estos sectores “modernizadores”, básicamente de la costa, pretendieron ganar espacios de poder a la oligarquía, sin embargo, terminaron realizando alianzas para garantizar la “estabilidad política” con lo que se vio postergada la posibilidad de la construcción de un Estado moderno y democrático. A pesar de estas limitaciones se dieron procesos de modernización del Estado peruano que se iniciaron en los años 20 del siglo pasado con Augusto B. Leguía y el proyecto de la Patria Nueva, donde la educación pública debía cumplir un rol de primer orden, no solo en la atención de la demanda educativa, cada vez mayor y en la construcción de cierta identidad nacional, sino también como un vehículo para minar el poder de sus aliados gamonales del interior. En esta misma línea se inscribe el gobierno del general Odría con los procesos de industrialización y la construcción de las grandes unidades escolares.

En este proceso de expansión del Estado existe un punto crítico cuando a finales de la década de los años 50 del siglo XX, como lo refiere Matos Mar, se encuentra con los nuevos sectores urbano-populares que emergen de la modernización industrialista y de la migración masiva a las ciudades, que demandan más atención del Estado y que terminan cambiando la faz de la Lima tradicional. Refiriéndose a este proceso Iguñiz y Castillo, señalan que “De este encuentro, y bajo el horizonte ideológico de las “tareas históricas”,

surgió un pacto social Estado-nuevos sectores populares-urbanos, que Carlos Franco llamó populismo, y que tuvo, al sistema educativo como un componente de mayor fuerza y continuidad” (Iguiñiz, Castillo, 1995, Pág. 24).

Otro aspecto importante, en este proceso de construcción del Estado en nuestro país, ha sido la manera cómo se fue articulando la burocracia encargada de hacer funcionar la maquinaria estatal. Desde el inicio de La República se expresaron serios problemas para gestar un cuerpo con cierto nivel de eficiencia y especialización en el sentido que refiere Max Weber. Las fuentes principales de reclutamiento de funcionarios estatales, fueron la clase media de los sectores criollos y mestizos con escasa autonomía y tradicionalmente dependientes de las políticas redistributivas y de las clientelas, necesitados siempre de un fuerte tutelaje estatal (Iguiñiz, 1995). Esta manera peculiar y distorsionada de organizar el Estado y ejercer el poder, determinó la manera cómo se construyó la relación con los usuarios, con una clara vocación clientelista que, incluso, en la actualidad la podemos encontrar bajo otras formas más veladas.

Estos sustratos históricos que fueron configurando la sociedad peruana, constituyeron una manera de entender las cosas y de interactuar en la vida cotidiana, es decir, dieron paso a la configuración de una cultura la cual traspasa de manera transversal la convivencia en los distintos espacios sociales y políticos. A pesar de los procesos modernizadores posteriores, esta impronta cultural ha venido actuando como un auténtico grillete, como parte de un sentido común que impide los cambios necesarios.

En este escenario los procesos de descentralización han expresado serias dificultades para concretarse ya que, por un lado, se veían afectados por la presencia de un Estado que carecía de la suficiente capacidad integradora y de liderazgo para convocar la construcción de un Proyecto Nacional, y, por otro lado, la debilidad de las

instituciones, tanto en el plano nacional como regional, dificultaron la estructuración, con la suficiente eficacia, de proyectos de desarrollo que combinen la dimensión local y nacional. Estas dificultades históricas y estructurales fueron resaltadas, tempranamente, por Mariátegui en el año 1928. En los *Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana*, refiriéndose a la regionalización, afirma que las formas de descentralización que se ensayaron en nuestro país adolecieron de una concepción y un diseño centralistas.

1.2.2 Ciudadanía: una aproximación al concepto y a la realidad

El concepto de ciudadanía tiene su origen en la sociedad moderna, como expresión de la construcción del Estado Nación y de la democracia liberal; el término se ha enriquecido en la medida que se han profundizado los procesos democratizadores y ampliando el universo y el ejercicio de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales.

En este debate existen diferentes posturas y enfoques teóricos pero, por la riqueza de la perspectiva y por su contextualización a nuestra realidad, asumimos como referencia teórica principal la que plantea Sinesio López en su trabajo *Ciudadanos Reales e Imaginarios* (1997) donde aborda el problema no solo desde la reflexión teórico conceptual, sino, también, en contraste con los procesos políticos y sociales acaecidos en nuestro país. Sin embargo, el concepto de ciudadanía, entendido como proceso de construcción social y relacionado a las tensiones de la democratización, tiene un hito importante en los aportes de T.H. Marshall, quien propone el tratamiento de los derechos civiles, políticos y sociales de manera integral, es decir, como un estatuto social que determina no solo el sentido de pertenencia a una determinada comunidad nacional, sino, también, como un instrumento que favorece la participación de las personas e instituciones en la vida social.

Conviene precisar que la ciudadanía se ha venido construyendo con la conquista y ampliación de ciertos derechos y el énfasis que se pusieron en tal o cual grupo de estos. Este énfasis estuvo sujeto a las prioridades o necesidades de cada sociedad, al nivel de conciencia alcanzado por las organizaciones e instituciones, así como al grado de desarrollo de su sistema democrático. En nuestro país, el reconocimiento y ejercicio de los derechos estuvo íntimamente relacionado con los intereses de los grupos económicos que manejaron el poder, de allí que los derechos que se privilegiaron fueron aquellos que tienen que ver con la propiedad y el mercado y regateados los que tienen que ver con el fortalecimiento de la sociedad y las instituciones (la organización, el derecho a la huelga, así como los de tipo político), lo cual afectó la articulación de los sectores excluidos como actores políticos con participación directa en el gobierno de la sociedad. (López, 1997). Está claro que la democracia en nuestro país no siguió la ruta de la democracia liberal clásica, propia del capitalismo desarrollado, cuya base económica permitió la constitución de individuos libres que aspiraban a convertirse en ciudadanos con voluntad, autonomía y libertad, así como de una institucionalidad fortalecida. Por el contrario, en el Perú, el capitalismo primario exportador y la pervivencia de amplios sectores sujetos a una economía de sobrevivencia y de auto consumo, junto al poder gamonal, reforzó la exclusión de amplios sectores de la modernidad.

Solo de esta manera se entiende las serias fracturas socio-económicas y la permanencia de gruesos sectores alejados de la atención del Estado, sumidos en la pobreza y la exclusión, que no permitieron construir una ciudadanía que involucrara a todos los peruanos y peruanas con un sentido de comunidad nacional. Por lo tanto, esta situación abonó a un ejercicio diferenciado y desigual de la ciudadanía; sectores minoritarios de la sociedad ejerciendo sus derechos, que Sinesio López nombra como ciudadanos de primera categoría, y un grueso sector de ciudadanos excluidos de tal ejercicio, como ciudadanos de segunda categoría.

Según López, la democratización de la sociedad peruana y del propio Estado en el siglo XX habría seguido dos rutas. La primera, relacionada con el impulso desde los movimientos sociales y de los partidos políticos orientados por la clase media y que jalónaron nuevos derechos y espacios de participación. En este proceso, como señala el autor, los actores sociales y políticos desarrollaron estrategias de construcción de ciudadanía conjugando la liberalización y la democratización. En la construcción de la ciudadanía “desde abajo” hubieron varios procesos importantes que contribuyeron a su plasmación, dentro de estos se encuentran las luchas campesinas y las migraciones masivas de las décadas del 50 y 60; el desarrollo del movimiento clasista y popular de la década del 70; así como la presencia de los informales en el escenario social y político de la década del 80. La segunda ruta, es la referida a los procesos democratizadores que se dieron desde el Estado, “desde arriba” y que significaron, en algunos casos, dar salidas a demandas acumuladas o, en otros, a derechos que expresaban una “ciudadanía concedida” y que abrieron canales de participación. Uno de los casos típicos es la ampliación del voto desde el Estado, ante la ausencia de un movimiento sufragista que pugnara por este derecho.

Como podemos darnos cuenta, en las dos rutas planteadas (la ciudadanía “exigida” y la “concedida”), los actores que articulaban o garantizaban dicho ejercicio eran el Estado y el movimiento social y político. Sin embargo, esta situación se complica con la implementación del modelo neoliberal que precariza el papel del Estado como principal regulador y garante del ejercicio ciudadano, al mismo tiempo que se debilita la institucionalidad de la sociedad civil a tal punto que no existen movimientos sociales debidamente articulados y varios de ellos tienen una participación limitada ganados por el inmediatismo, sin un horizonte claro. La implementación del modelo también puso en evidencia las limitaciones de los partidos políticos para dar una salida a esta crisis; la lógica tecnocrática y económica terminó imponiéndose y debilitando la lógica política.

Como señalan varios politólogos, Cotler (1994) Levitsky (2011) entre otros, en el Perú actual no existe un sistema de partidos políticos que cumplan el papel de intermediadores entre las demandas de la sociedad y el Estado, lo que origina un mayor estado de debilidad institucional y donde el peso del caudillo se torna determinante. Sin un Estado de tipo social, sin un sistema de partidos que expresen e intermedien las demandas sociales, y con un sociedad civil y movimiento social debilitados, el ejercicio pleno de los derechos políticos se fragiliza en exceso.

1.2.3 La pobreza, un impedimento para el ejercicio de la ciudadanía

A las dificultades de tipo político- institucional (crisis del Estado, partidos políticos, etc.) para el ejercicio de la ciudadanía, se suman las brechas de desigualdad socio económica de la población y que tienen en la exclusión y la pobreza sus principales expresiones. A pesar de la importancia de este tema, la mayoría de estudios sobre la pobreza están sesgados por la cuantificación de los datos (la contabilidad de los pobres) y muy escasamente a relacionar la pobreza como resultado de la estructuración y distribución del poder y de los recursos sociales. Haciendo una precisión del impacto que tienen los entornos de pobreza en el ejercicio de la ciudadanía, Bustelo (1999) señala:

“Pobres no son solo aquellas víctimas, de una u otra forma, de una mala distribución de ingresos y la riqueza, sino también aquellos que sus recursos materiales e inmateriales no les permiten cumplir con las demandas y hábitos sociales que como ciudadanos se les exige. Por eso, sobre todo la pobreza es pobreza de ciudadanía. La pobreza de ciudadanía es aquella situación social en la que las personas no pueden obtener las condiciones de vida –material e inmaterial– que les posibilite desempeñar roles, participar plenamente en la vida económica, política y social y entender los códigos

culturales para integrarse como miembros de una sociedad. La pobreza de ciudadanía es no pertenecer a una comunidad en calidad de miembros plenos, y esto es, la exclusión social” (Bustelo Grafigna, 1999, p.41).

También Sen confirma que en entornos de pobreza se torna muy difícil adquirir capacidades que permitan remontarla; de allí la importancia que le atribuye a la educación como un medio que puede contribuir a generar capacidades para resolver esta situación. En la mirada de Sen se entiende a la educación como un derecho que abre una ventana, para tomar conciencia y estar en mejores condiciones para el ejercicio de los otros derechos.

Sin embargo, el despliegue de la libertad y la construcción de capacidades y derechos que puedan hacerla realidad, no solo requiere de garantizar el acceso a una educación de calidad y pertinente, sino también atacar las causas estructurales, que tienen en la concentración del poder el principal obstáculo para el ejercicio de la ciudadanía de todos los peruanos.

1.2.4 Alcances de la voluntad política

No existe mucha literatura que nos ofrezca una definición clara sobre el término de “voluntad política”, por ello trataremos de hacer una aproximación articulando algunos conceptos sobre política y voluntad. Las definiciones sobre política, son variadas y amplias, pero en el sentido de la participación democrática y de los actores que es de interés de este estudio, las reflexiones que plantea Joseph M. Vallés en Ciencia Política, una introducción (2004), nos parecen oportunas. En el texto el autor define la política no como una confrontación irreconciliable, sino como gestión del conflicto social.

“Nuestra opción es considerar la política como una práctica o actividad colectiva, que los miembros de una comunidad llevan a cabo. La finalidad de esta actividad es regular conflictos entre grupos. Y su resultado es la adopción de decisiones que obligan -por la fuerza, si es preciso- a los miembros de la comunidad” (Vallés, 2004, Pág. 18).

Al mismo tiempo, es importante recoger la propuesta de Vallés en el sentido de reconocer que la política se expresa en tres dimensiones: a) como estructura (instituciones y reglas que las ordenan); b) como proceso; y c) como resultado. Estas tres dimensiones abarcan el universo que pretendemos analizar, ya que en el proceso de la descentralización se integran todas y permiten un análisis integral. Pero como la política es una actividad que la desarrollan actores que interactúan, entonces se constituye un complejo de interrelaciones que pugnan en defender determinados intereses y que atraviesan las dimensiones señaladas anteriormente. En este sentido lo confirma el documento de Wateraid (2007): “La política gira en torno a cómo determinados actores – personas particulares, el sector privado, la sociedad civil y otros – de una sociedad se organizan para ampliar su radio de influencia, mientras intentan promover o proteger intereses particulares”.

Pero la política no se puede entender sin su componente principal: el poder, sobre el cual también existen abundantes y variadas reflexiones. Según Vallés, el poder se agrupa en función a dos grandes líneas: la que entiende el poder como un recurso disponible, que se tiene o se dispone y que es controlado por individuos, grupos, clases o élites; y, el poder, como resultado de una relación, de un buen posicionamiento “...se atribuye poder a quien está bien situado o tiene una buena situación” precisa el autor. Integrar esta doble perspectiva nos permite una idea más contextualizada del poder, alineada con el concepto de la política como gestión de conflictos.

“....una definición útil del poder político es la que lo equipara a la capacidad de intervenir en la regulación coactiva del conflicto social. Según la perspectiva que adoptemos, esta capacidad de intervención de cada actor se fundará en el control de determinados recursos o en la situación relativa que ocupa frente a los demás sujetos”
(Vallés, Óp. Cit. Pág. 32).

Entonces la voluntad política está íntimamente relacionada con el ejercicio del poder y, por lo tanto, a la decisión de emprender y concretizar algo; no es un simple deseo, sino que se pone en marcha un conjunto de capacidades y recursos para lograr determinados fines y que debe ser un esfuerzo sostenido en el tiempo, especialmente en los momentos difíciles.

En la perspectiva del concepto de política, donde participan activamente diversos actores, podemos señalar que la voluntad política como ejercicio específico del poder no solo se sitúa en los actores clásicos de la política, ni en la cúspide, sino en una diversidad de actores e instituciones de base que están comprometidos en un proceso. Además, por las características de la reforma de la descentralización, materia de nuestra investigación, se requiere de una voluntad política de mediano plazo, sostenida, no solamente del gobierno central, sino también de los niveles de gobierno y actores regionales y locales, que se supone son los beneficiarios del proceso. Entonces, la voluntad política se debe encontrar en diversos espacios y protagonistas del proceso y no solo en el gobierno o el Estado, sino también en los partidos políticos, en los gremios, en las universidades, en las organizaciones públicas y privadas. En tal sentido, podemos señalar que la voluntad política parece depender no solo de los recursos económicos, políticos y de las capacidades que están disponibles desde los diversos espacios de gobierno; sino, también, desde los recursos y capacidades de la sociedad civil que permitan legitimar e intervenir en las políticas e iniciativas de los diferentes

niveles de gobierno. Asimismo, la voluntad política nace y se plasma del convencimiento mancomunado de la importancia de impulsar un proceso, una reforma, etc. Este convencimiento puede ser producto de la reflexión, o de las urgencias para resolver un problema que agobia a determinados sectores de la población.

1.2.5 Actores sociales: conceptualización y cambios

Interesa acercarnos a una conceptualización de lo que es un actor social, resaltando de qué manera asumen determinadas características de acuerdo a las condiciones sociales, políticas y económicas de su entorno. Para nuestro caso interesa resaltar los cambios que provocan en ellos el deterioro del Estado-nación, la globalización y la aplicación del neoliberalismo. Adicionalmente interesa resaltar los nuevos actores que se configuran a partir de estos cambios drásticos.

Para tratar de resolver este acercamiento teórico nos parece pertinente asumir el concepto planteado por Alain Touraine (1997) quien señala que un actor puede ser un sujeto, pero también una colectividad, con intereses, condiciones y características particulares que los identifican como tales, capaces de construir y llevar a cabo en forma conjunta un proyecto de transformación social para el bienestar de un territorio. Sin embargo, conviene precisar dos aspectos. El primero, que los actores sociales pueden expresar visiones e intereses de clase diferenciados y, el segundo, que sus posibilidades de articulación y protagonismo para la transformación social dependen de su desarrollo institucional marcadas por el contexto histórico.

La idea de actor social también está relacionada con las formas de acción colectiva; en la perspectiva de Melucci (1999) se entiende no solamente como un efecto de precondiciones estructurales, sino considerada como resultado de intenciones, recursos y límites de los

propios actores; en esta perspectiva los actores construyen relaciones en un sistema de oportunidades y restricciones:

“Los actores colectivos “producen” entonces la acción colectiva porque son capaces de definirse a sí mismos y al campo de su acción (relaciones con otros actores, disponibilidad de recursos, oportunidades y limitaciones). La definición que construye el actor no es lineal sino que es producida por interacción y negociaciones, y algunas veces por diferentes orientaciones opuestas” (Melucci, 1999. Pág. 15).

En el pasado reciente los actores sociales tuvieron como base de su articulación el Estado- Nación pero en los últimos años, como parte del proceso de globalización y de aplicación del neoliberalismo, se ha trastocado estos referentes iniciales. Manuel Antonio Garretón (2001) en su trabajo *Cambios Sociales, actores, y acción colectiva en América Latina*, realiza una reflexión importante para la comprensión de este proceso. El autor refiere que en la constitución de los actores sociales se plantean dos perspectivas. La primera, tiene que ver con la presencia del Estado Nacional y la sociedad industrial como ente configurador de los espacios donde actúan los actores; en esta lógica, el peso de la estructura (social, política y económica) es determinante en toda acción social y en la propia conformación de los actores. La principal característica de esta matriz de relaciones, era la fusión entre sus componentes, es decir, el Estado, los partidos políticos y los actores sociales. El Estado juega un rol referencial para todas las acciones colectivas ya fueran acerca del desarrollo, la movilidad, la redistribución, la integración, etc. En esta perspectiva los actores sociales se entienden, de un lado, como actores vinculados al mundo del trabajo y de la producción, es decir, relacionados con las clases sociales; y, por otro lado, vinculados al mundo de la política, con los partidos políticos o liderazgos políticos.

La segunda perspectiva, está relacionada con las transformaciones que se han producido en la sociedad actual, de orden estructural y cultural que nos colocan frente a un tipo de sociedad diferente. Uno de los efectos principales de estos cambios es el debilitamiento de Estado-nación y, por tanto, la desarticulación y debilitamiento de los actores clásicos. Al mismo tiempo, en este escenario de globalización, los actores asumen otras características y otras formas de relación, sin necesariamente contar con un “centro” que las articule y con una diversidad de intereses que propician la aparición de identidades adscriptivas o comunitaristas basadas en el sexo, la edad, la religión, etnia, etc.

Garretón (2007), refiriéndose a la primera perspectiva (Estado-Nación) precisa que el actor social aparece como un portador con base material y cultural, de acción individual o colectiva, que tiene cierta *densidad histórica*, que apuesta por el cambio o la conservación de la sociedad y que se involucra en los proyectos. Mientras que en la segunda perspectiva, se expresa que el sentido de las luchas y de la acción social de los actores no está dado únicamente por la lucha contra “la” dominación o por un tipo de sociedad; sino por diversas finalidades. En tal sentido, la densidad cambia o se diluye y aparece una diversidad de motivaciones.

Este descentramiento del Estado y de la política como elementos articuladores ha ocasionado un debilitamiento de los actores y de los movimientos sociales. Estas transformaciones han hecho que estos actores sociales, en cierto modo, hayan sido reemplazados por movilizaciones y acciones fragmentarias y defensivas con bajo nivel de institucionalidad y representación política, o por reacciones de individuos de tipo consumista, e incluso mediatizados por el fenómeno de opinión pública. Al mismo tiempo, la crisis del Estado- Nación provoca la crisis de las representaciones políticas, ocasionando la aparición de pequeños actores, dispersos, volátiles, que no logran constituir un programa y una institucionalidad fuerte y estable. En este

escenario el debate de los horizontes sociales, de los proyectos, se diluye. Además, con la aplicación del modelo de mercado, es la dinámica de los actores económicos, es decir de la empresa y los medios de comunicación que termina de imponerse en desmedro del papel protagónico que anteriormente tenían el Estado y los partidos.

Este retraimiento del Estado en países latinoamericanos, y con mayor razón en el Perú, no quiere decir que este ya no deba cumplir ningún papel en la rearticulación de los actores sociales y en la creación de una nueva matriz de relaciones, más bien está llamado a cumplir un papel importante, lo mismo que los partidos y movimientos políticos, pero que seguramente tendrán que asumir otras formas e incorporar las nuevas demandas descritas. El riesgo de no conseguirlo es grande, como señala muy bien Garretón: “Si el Estado y, en ciertos casos, los partidos y el sistema de partidos, no cumplen esta función de recrear las bases de constitución de los actores sociales, el vacío social y la crisis de representación se mantendrá indefinidamente” (Garretón, 2007. Pág. 35).

Para el caso de nuestro país, la reconstitución de estos roles y el fortalecimiento de una institucionalidad política es crucial, a condición que asuman los nuevos retos que demanda la globalización, la democratización de la sociedad y las necesidades de un desarrollo sostenible.

1.3 Descentralización y participación: realidad y espejismos

1.3.1 La participación: ¿panacea de los males de la descentralización educativa?

Uno de los consensos que se ha generado en los últimos años, tanto en el plano internacional como nacional, es la importancia y necesidad de la participación de los actores sociales en los diferentes procesos, sea

de reforma del Estado, de implementación de políticas públicas o de ejecución de proyectos sociales. Este reconocimiento de la participación se expresa desde diferentes instituciones: organismos financieros internacionales, el Estado, ONGs, partidos políticos, y desde la propia sociedad civil. En el imaginario que se ha ido construyendo, la sola mención de la participación supone, muchas veces ingenuamente, el éxito de los procesos en curso. Sin embargo, detrás de este “consenso general”, existen diferentes enfoques, puntos de vista y, sobre todo, una realidad nada fácil para implementar la participación consciente y democrática.

Las diversas experiencias de participación grafican las potencialidades y/o limitaciones de estos enfoques, pero también expresan el peso de los contextos en los cuales se generan estos procesos. Por ello, es conveniente que en la reflexión sobre la participación combinemos ambas perspectivas, es decir, desde la teoría y el “deber ser” de la participación, así como desde las regularidades empíricas y contradictorias de la experiencia, lo importante es construir un punto de vista crítico que ayude a su comprensión.

Existen varias opiniones sobre las potencialidades y beneficios de la participación, muchas de ellas, basadas principalmente en una visión romántica o idealista, que se ubica más, como lo refiere Tanaka (2001), en el “deber ser” y con escasa confrontación con la experiencia concreta. De manera general, las bondades que se resaltan, están referidas principalmente al empoderamiento de los actores, a la sostenibilidad de los procesos, al fortalecimiento institucional, a los procesos democratizadores. En las experiencias prácticas no necesariamente se expresan todos estos elementos a pesar de que se invoquen de manera permanente; por ello, es conveniente tener en cuenta que la potencialidad de la participación es bastante diferenciada. Sin embargo, la efectividad va a depender de varias condiciones, especialmente, del enfoque y de la necesaria contextualización de la experiencia y de los procesos.

Existen experiencias en las que los enfoques y los procedimientos han tenido una fuerte carga utilitaria e instrumental, que desdibujan la importancia de la participación, especialmente aquellos que con un sesgo tecnocrático desdeñan la importancia de la construcción de propuestas y los procesos de fortalecimiento institucional. Además, también encontramos en las experiencias autoritarias (aunque parezca un contrasentido) procesos de “participación”. En el caso del fujimorismo, la participación estuvo instrumentalizada hacia el objetivo de contar con una base social que respalde su proyecto autoritario, cuyas secuelas las podemos sentir hasta la actualidad. Tal vez, la distorsión utilitarista más completa que podemos observar en la actualidad, y a la cual echan mano los diversos gobernantes, son las famosas “portátiles”, que aparecen de la nada para favorecer a determinadas acciones políticas o a determinadas personas. Pero también existen las prácticas clientelistas y populistas disfrazadas de participación y que se pueden encontrar en la implementación de programas sociales dirigidos a los sectores más empobrecidos y manipulables. Esta práctica anti democrática es parte de nuestra distorsionada cultura política y que se reproduce en el plano nacional, regional y local.

Martín Tanaka (2001) precisa algunas características de la participación de acuerdo a la institución convocante, el autor refiere dos casos típicos. En primer lugar, cuando es convocada desde el Estado la participación tiene un reconocimiento mayormente retórico y formal en la que, mayormente, se privilegia el carácter tecnocrático y el manejo de recursos como criterio principal. El segundo caso, cuando es promovida desde las ONGs; existe, de un lado, un planteamiento idealista o ingenuo que apunta básicamente a lo que “deber ser”, sin tener en cuenta las consideraciones prácticas y los contextos culturales; y, de otro lado, se expresan lógicas impositivas, de “colonización” de espacios y de resistencia a la coordinación con otras instituciones dejándose llevar por el cortoplacismo.

Anotamos además que la participación promovida desde el Estado cuenta con un discurso y una legalidad que la refrenda, tal es el caso de la participación que se invoca en los procesos de la descentralización. Desde el Acuerdo Nacional, la Ley General de Educación, así como la Ley de Descentralización, la Ley de Gobiernos Regionales y Locales, todas explicitan la importancia de la participación y la generación de espacios en el proceso; sin embargo, en la mayoría de casos, solo queda en lo formal y lo retórico, sin cumplir su cometido.

Como contraparte, en la propia sociedad civil se observan debilidades de las instituciones, que dificultan el ejercicio de una práctica democrática y efectiva en los procesos participativos y que trae consigo problemas de representatividad en los espacios de participación y de legitimidad de las propuestas. Al respecto Patricia Andrade en el artículo ***La descentralización vista desde sus actores***, refiere que las debilidades de estos tiene que ver con la escasa experiencia de participación, más aún, cuando se reúnen diversos sectores y actores con diferentes puntos de vista e intereses; que, además, tienen desiguales niveles de información y tampoco manejan un enfoque unitario. Debemos añadir que las debilidades de los procesos participativos en el plano local también se ven afectadas por la dispersión que sufre la sociedad peruana, por la crisis institucional y del sistema político, especialmente de los partidos políticos, los cuales tienen serias dificultades para canalizar las demandas de la población.

1.3.2 Formas y niveles de participación

En la diversidad de experiencias y enfoques que existen sobre participación no hemos encontrado modelos ideales en el sentido weberiano del concepto, Sin embargo, el planteamiento de Tanaka nos permite una aproximación, a partir de una investigación específica, que da cuenta de algunas formas de participación en zonas

diferenciadas: zonas rurales; rurales integradas a lógicas urbanas; y urbanas; que nos sirven de referencia para la presente investigación. El cuadro que presentamos es el que aparece en el texto de Tanaka al final de su trabajo mencionado.

CUADRO N° 01

FORMAS Y NIVELES DE PARTICIPACIÓN

Formas de participación	Involucramiento colectivo generalizado	Intermediación	Pluralismo
Grado de complejidad	Bajo	Medio	Alto
Características de las poblaciones	Pequeñas, homogéneas, aisladas. Identidades comunales fuertes. Pobreza extrema	Grandes, heterogéneas, integradas a centros urbanos	Espacios urbanos
Principales bienes involucrados	Bienes públicos	Públicos y semi-públicos	Semi- públicos y privados
Actores principales	Líderes comunales	Intermediarios o brokers	líderes sociales- políticos
Formas de participación de la población	Participación con poca calificación	Grupos de interés	Grupos de interés y lógicas individuales
Líderes frente a la población	Escasa división del trabajo	Mayor especialización, intervención de brokers	Alta especialización de líderes; llegada al plano político
Desafíos	Desarrollo de capacidades en el nivel de la base	Formación de líderes democráticos	Coordinación y control horizontal de líderes sociales
Problemas y distorsiones	Explotación y manipulación por agentes externos	Intereses particulares, caciquismo	Fragmentación, particularismo, monopolización de la representación, clientelismo.
Ventajas potenciales para la implementación de políticas públicas	Reducción de costos	Mejoras en diagnósticos, formulación de proyectos, sustentabilidad	Construcción de actores sociales, equilibrio Estado-sociedad, democratización y legitimidad del Estado

Fuente. Tomado de libro de Martín Tanaka que se refiere en la bibliografía.

Tomando como referencia el cuadro anterior y por las características de los actores estudiados en el proceso de descentralización educativa de la provincia de Cajamarca, podemos señalar que estos se ubican en la lógica de las zonas urbanas, donde existe una alta especialización de los líderes, mostrándose grupos de interés y lógicas individuales; manifestándose, al mismo tiempo, preocupantes niveles de fragmentación. Adicionalmente, conviene precisar que los bienes que

se involucran en el proceso son principalmente públicos y en menor medida privados.

Sobre los niveles de participación, hemos tomado como referencia la propuesta de Arnstein, citado en la introducción hecha por Mariana Eguren del libro *Escuela y Participación en el Perú, temas y dilemas* (2006). Arnstein, identifica seis niveles de participación: a) la manipulación, en el que los ciudadanos acceden a espacios de participación para ser “transformados”; b) la información, en el que reciben información unidireccional sin intercambio horizontal; c) la consulta, en el que los ciudadanos son consultados para tomar las decisiones, pero sus opiniones no necesariamente son tomadas en cuenta; d) la asociación, en el que los que participan en la toma de decisiones son asociados de los que detentan el poder, pero no ocupan cargos de poder; e) delegación de poder, en el que los ciudadanos ocupan cargos de poder; y, finalmente, e) control ciudadano, en el que el ciudadano diseña, dirige, ejecuta y evalúa los programas del que es beneficiario.

Las precisiones de la propuesta de Arnstein respecto a los niveles de participación son importantes para nuestra investigación en la medida que nos permite ubicar, como lo vemos en el capítulo específico, la realidad de la participación en el proceso de la descentralización educativa en la provincia de Cajamarca.

1.3.3 La descentralización: entre la declaración y la concentración del poder

Manuel Dammert (2008), refiriéndose a la frustración de la descentralización en nuestro país, señala que en 185 años de régimen republicano hemos tenido 30 años de democracias precarias y solo dos reformas descentralistas embrionarias.

“...desde su fundación jurídica republicana, la descentralización ha sido una promesa incumplida en la Nación. Casi no hay texto constitucional, de los innumerables que ha dado el país, que no disponga que deba organizarse el poder del Estado en forma descentralista. De las 12 Constituciones, 8 de ellas lo indican expresamente” (Dammert 2008, Pág. 136-137).

Pero las posibilidades de la delegación del poder no solo tienen que ver con la vocación democratizadora del Estado central sino, también, con la fortaleza y claridad de propósitos de los actores sociales y políticos de las diversas instancias territoriales, que pugnen por el equilibrio del poder; lógicamente sin perder el sentido unitario del país. En escenarios de una institucionalidad debilitada y actores sociales que no están lo suficientemente empoderados y conscientes del rol que deben asumir, los procesos de descentralización presentan serias dificultades.

Al respecto, Cáceres (2004) invita a pensar la descentralización como un proceso político relacionado con el ejercicio del poder:

- a) *Un proyecto de descentralización (o regionalización) apuntala o modifica relaciones de poder previamente existentes de acuerdo no solo con la voluntad política de los legisladores, gobernantes o tecnócratas, sino, también, de acuerdo con la acción política de los actores locales y regionales en el uso de los mecanismos que el proceso crea.*
- b) *Un proceso de descentralización supone un sistema de derechos y obligaciones que se redefinen entre los sujetos que existen en el espacio regional o local respectivo, estableciendo nuevas condiciones para la legitimidad del poder y por ende de la “soberanía”* (Cáceres, 2004, Pág. 13).

Para que la participación sea efectiva, legítima y tenga un impacto en los procesos sociales tiene que modificar las relaciones de poder existentes y construir sujetos capaces de tomar en sus manos los instrumentos que les permitan acceder, por sí mismos, a lo indispensable para una vida digna y que su participación no debe estar supeditada a la voluntad política de los legisladores, gobernantes o tecnócratas. Tenemos que reconocer que en la mayoría de las últimas experiencias, la participación está bastante lejos de lo planteado por Cáceres, primando, por el contrario, una práctica clientelista y distorsionadora.

Finalmente, a pesar de los debates y propuestas hasta la fecha no existe un modelo debidamente consensuado de la descentralización que rescate nuestra realidad y que señale de manera conveniente las etapas del proceso. Sin una perspectiva consensuada del modelo descentralista, de la apuesta democrática que garantice su realización, y de la voluntad política para llevarlo a cabo de manera sostenida, la descentralización queda convertida en una formalidad más y, en el mejor de los casos, solo se avanzará en la desconcentración de algunas funciones de tipo administrativo y de magros recursos, sin variar la relación de poder real.

1.3.4 Recorriendo los planteamientos del proceso de la descentralización

Según el estudio de Pedro Planas (1998) la historia de la descentralización en nuestro país está marcada por seis etapas. 1) El primer referente lo encontramos en la constitución de 1823, de inspiración liberal, la que se trata de adaptar a nuestra realidad a través de las Juntas Departamentales; 2) después de unos años queda en suspenso por el proceso de la Federación con Bolivia, con una marcada etapa centralista; 3) sigue el proyecto descentralista de Manuel Pardo (1873-1880), que también tiene inspiración liberal y que fue mucho más avanzado que el anterior ya que trata de involucrar

en su proyecto a sectores regionales emergentes. Sin embargo, su escaso desarrollo se debe a la tradición y al peso de la herencia colonial, que impidió una participación democrática de la mayoría de la población. El inicio de la Guerra con Chile fue el otro factor que contribuyó en su fracaso; 4) Leguía inicia la etapa centralista y autoritaria que va desde 1921 hasta 1980, excepto el período de la constituyente de 1933; 5) el consenso regional y municipalista, que va de 1980 a 1992; y, 6) el hipercentralismo de Fujimori (1992- 2000).

Interesa resaltar los procesos que se dieron desde la segunda mitad del siglo pasado. A partir de 1950, como afirma Gonzáles de Olarte (1988), comienza un giro diferente de la demarcación territorial, debido básicamente a dos razones. La primera, por la acentuación de un patrón capitalista regional diferenciado, donde los departamentos de la costa se van perfilando con más celeridad; y, la segunda, la creciente participación del Estado en la economía nacional, lo que hace que redistribuya su participación en el desarrollo regional, a título de promotor. Sin embargo, a partir de los años 50 se desencadenó un fenómeno migratorio muy grande, de amplios sectores rurales del interior del país hacia las ciudades, como expresión del abandono del Estado y del centralismo, este proceso tuvo una connotación económica, social y cultural, que cambió la faz de las ciudades que dejaron y a las que llegaron, especialmente de Lima. El libro de Matos Mar (1988) al que hemos hecho referencia, hace un análisis importante de este proceso. Estos fenómenos tienen un impacto en los esquemas de construcción del Estado, en las representaciones políticas y, por tanto, en los procesos de la democratización y descentralización. El embalse de demandas sociales y la incapacidad de los grupos de poder y de los partidos políticos que gobernaron el país en aquel momento para plantear una salida democrática, son razones que abonan el terreno para el golpe de Estado de Juan Velasco y las reformas que ya se conocen, que terminan con el predominio del poder oligárquico pero que no tienen su correlato en una ruta democrática sostenida.

En los años 80, con la recuperación de la democracia después de los gobiernos militares de la década del 60, se retoma el debate sobre la descentralización. Sin embargo, el referente político más importante fue la Constitución de 1979 que reivindica la necesidad de la descentralización a través de la regionalización. Es durante el primer gobierno de Alan García que asume cierta connotación la propuesta de regionalización transversal que hacen Javier Pulgar Vidal, Villarán y Emilio Romero, basada en las diferentes características naturales del país: recursos, pisos ecológicos, geográficos, etc., es decir, una demarcación en función de las afinidades geoeconómicas que permita, si fuera el caso, anexar provincias de diferentes departamentos en tanto mantengan fuertes relaciones económicas, comerciales y de comunicación (Planas, 1998). Sin embargo, su principal limitación fue considerar solo aspectos físicos y de recursos sin tener en cuenta los procesos productivos, sociales, políticos y culturales de cada región, incluso la conformación de algunas regiones (especialmente de la región conformada por La Libertad y San Martín ni siquiera tenían vías terrestres entre sí) correspondió a una decisión forzada.

En el último tramo de esta breve reseña se encuentra el gobierno autoritario de Fujimori que en los noventa llevó a reforzar el centralismo de tal manera que la descentralización no era un objetivo político del gobierno sino, muy por el contrario, trabajó por la concentración del poder. Esta situación se explica por la actitud autoritaria de Fujimori y de su entorno, que compatibilizaba con la dureza en la implementación del modelo neoliberal que terminó debilitando la dimensión social del Estado. Adicionalmente, la crisis en la que se estaban sumiendo los partidos y las instituciones democráticas, favoreció la lógica autoritaria y tecnocrática. Lo que tuvimos durante el fujimorato fue la hegemonía de un discurso antipolítico y antidemocrático.

En este contexto, los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) se transformaron en órganos adscritos al poder

central, y la creación del Ministerio de la Presidencia se convirtió en el instrumento personal y autoritario de Fujimori para vulnerar el debilitado poder de las regiones e iniciar una larga etapa de asistencialismo y corrupción.

1.3.5 El actual proceso de descentralización

El actual proceso de la descentralización que se inicia con la recuperación de la democracia, después de 10 años de autoritarismo fujimorista, tiene su punto de partida en la instalación del Gobierno Transitorio de Valentín Paniagua como Presidente Constitucional. Es meritorio reconocer que el impulso y la legislación del actual proceso de la descentralización tuvieron como punto de referencia los amplios debates que dieron forma al documento sobre el Acuerdo Nacional, los cuales se dieron forma a partir de una consulta que se realizó en todo el país y en el que están descritos los principales problemas que se deben acometer.

La octava política de Estado que se formula en el Acuerdo Nacional está referida a la descentralización, la cual refiere que, “Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo” (Políticas del Acuerdo Nacional, 2002. Pág. 63).

La actual reforma descentralista asume su expresión legal durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001- 2005) a través de la Ley de Bases de Descentralización, la cual se promulgó en el año 2002. Conviene resaltar dos aspectos importantes de esta ley: hace confluir las elecciones regionales y municipales; y, desactiva el hipercentralista Ministerio de la Presidencia creado durante el fujimorismo. Junto a la Ley de Bases, se promulga la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Nº 27867 publicada el 16 de noviembre de 2002 y modificada por la Ley Nº 27902, publicada el 01-01-2003, la cual establece, en su Artículo 2º, «que los Gobiernos Regionales emanan de la voluntad popular. Son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia, constituyendo, para su administración económica y financiera, un Pliego Presupuestal».

La descentralización, aparecía, una vez más, como una posibilidad para cambiar las relaciones de poder no solo entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales, sino también con los demás actores sociales, políticos y económicos. Sin embargo, como afirma Manuel Dammert (2008) refiriéndose a este proceso, el gobierno de Toledo redujo la descentralización a “un proceso de transferencias” condicionadas por el gobierno nacional. El autor refiere: “El modelo que se adoptó fue, entonces, el de asumir la descentralización como una relación de mercado, de oferta y demanda, en la cual los bienes son las transferencias, con lo cual se anula el carácter de soberanía de los órganos democráticos de gobierno y de autonomía de los mismos y de los ciudadanos” (Dammert, 1998. Pág. 140).

La experiencia demuestra que, hasta el momento, a pesar del debate promovido y el camino recorrido, el Estado, los partidos políticos y la propia sociedad civil, no han podido construir y llevar a la práctica una propuesta de descentralización de manera sostenida. La descentralización, más que una demanda propositiva y sostenida de los actores del interior del país, se presenta como un proceso con un sesgo técnico administrativo. Es decir, la descentralización no se está entendiendo como un proceso social y político, de empoderamiento de la ciudadanía, ni como un espacio y oportunidad para debatir y proponer las características que debe asumir los proyectos regionales y el Proyecto Nacional de Desarrollo, ni las estrategias para su implementación.

1.3.6 Enfoques sobre desarrollo y educación

Uno de los aspectos importantes a considerar en los procesos de descentralización educativa es el referido al modelo de desarrollo que lo sustenta, ya que de acuerdo a la opción del enfoque, se promoverán o no los entornos participativos y las capacidades necesarias para hacer de la descentralización un proceso sostenible.

El tema del desarrollo ha generado desde hace décadas un amplio debate principalmente en los sectores académicos y, en menor medida, en aquellos encargados de la implementación de políticas económicas y sociales. Pero la mayoría de modelos y enfoques de desarrollo propuestos han correspondido a determinadas circunstancias de crisis o de avance del desarrollo capitalista. En América Latina, y en nuestro país, en particular, la mayoría de enfoques fueron trasladados mecánicamente, sin considerar los contextos socio económicos y culturales particulares. Los que más influencia han tenido en nuestro medio, son el Modelo de modernización implementado después de la Segunda Guerra Mundial; luego el Modelo de industrialización por sustitución de importaciones, en la década del 60; también el Modelo de dependencia, promovido por la CEPAL; y, la política de ajuste del modelo neoliberal, de los noventa en adelante. La limitación que tuvieron estos modelos ha sido el sesgo marcadamente económico, dejando de lado aspectos centrales como las particularidades de la construcción histórica de nuestro país; la gran diversidad geográfica y cultural; así como el papel de los actores sociales y las instituciones en los procesos de desarrollo dentro del marco de la democratización de nuestras sociedades.

Los cambios que sucedieron a escala mundial desde la década del 80, en la que se empieza a configurar un nuevo escenario mundial, tienen como centro la crisis del Estado de Bienestar y como punto culminante el Consenso de Washington (en 1989), que significó el inicio “orgánico” de la aplicación del modelo neoliberal a escala

planetaria que viene afectando a la totalidad de las esferas de la sociedad y del Estado. Este modelo fue promovido por los organismos financieros internacionales y cumplidos a pie juntillas por los diferentes gobiernos. Estos cambios se vieron potenciados y, en cierto modo, condicionados por los avances científicos y tecnológicos, especialmente en el campo de las Tecnologías de la Información y Comunicación.

En la década de los 80, las Naciones Unidas también plantea un enfoque sobre desarrollo desde la visión de la sostenibilidad. El principio de sostenibilidad surgió en 1987 cuando la ONU encargó a la Comisión Brundtland que explique cómo el nuevo modelo de desarrollo podrá superar las tensiones ambientales y económicas que generaba a escala planetaria. El reporte se llamó “Nuestro futuro común”, en él se define que la sostenibilidad es la capacidad de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin poner en riesgo la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas; es dentro de esta perspectiva que se va consolidando ya la preocupación por la sostenibilidad del medio ambiente.

En este recorrido ha tenido especial atención por la comunidad internacional la propuesta de Amartya Sen, que tiene como fundamento el ejercicio pleno de las libertades y derechos humanos; este planteamiento ha sido el fundamento del enfoque de las Naciones Unidas en los últimos años. Para Sen el desarrollo se basa en la libertad porque permite a los individuos aumentar las capacidades que les posibiliten vivir de la forma en que ellos quieran, y que viene a ser el objetivo para alcanzar un mayor desarrollo. María Edo refiriéndose a esta perspectiva de Sen, precisa: “...el desarrollo puede concebirse (...) como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos” (Edo, Pág. 23).

Interesa precisar que los modelos y enfoques sobre desarrollo traen consigo planteamientos y estrategias acerca del papel que debe jugar

la educación en estos procesos. Así, el modelo de industrialización, tuvo como un aspecto central la ampliación de la cobertura educativa y la capacitación técnica de la mano de obra que permita cubrir las demandas de la industria capitalista. Al mismo tiempo, en este enfoque que es tributario del Estado de Bienestar, la educación cumple un papel importante de movilidad y articulación social.

Como es bien sabido, la aplicación del modelo neoliberal en nuestro país tuvo efectos dramáticos en la educación; inició el desmontaje del Estado de Bienestar y sus responsabilidades educativas, implementando la privatización del servicio sujetándola a la lógica del mercado, recayendo en los padres de familia o “clientes” los costos del servicio. La educación que anteriormente cumplía el papel de articulador social, pasó a convertirse en una mercancía; los mejores productos dirigidos a los clientes que podían pagarlos, y la educación pública en estado de abandono. Con esta lógica los más desfavorecidos fueron los más pobres. Pero la aplicación del modelo de mercado también reforzó la secuela primario exportadora de nuestra economía, con lo que limitó las posibilidades de desarrollo de la educación y de la inversión en ciencia y tecnología. En este mismo sentido se orientaron las políticas de descentralización educativa, las cuales tuvieron una marcada orientación tecnocrática, administrativa y privatista; en el fondo lo que se pretendía era “desconcentrar” las responsabilidades del Estado en los municipios, Instituciones Educativas y padres de familia; abdicando, de esta manera, de la responsabilidad histórica del Estado para brindar un servicio educativo de calidad y gratuito que articule la identidad nacional, dejando a los actores económicos y mediáticos la posibilidad de jugar un papel de primer orden en la conformación del sentido común que es la fuente de su permanencia.

Como bien lo señala Rosa María Torres (1996), en este contexto el Banco Mundial se convirtió en la institución que tuvo mayor incidencia en el panorama educativo mundial, no solamente en la parte

crediticia, sino, de manera especial, en la exigencia y “persuasión” a los gobiernos para adoptar determinadas orientaciones y políticas educativas de clara orientación neoliberal privatizadora.

Como podemos darnos cuenta existe una íntima relación, que es necesario poner en evidencia, entre los modelos de desarrollo, la educación y la propia descentralización educativa.

CAPÍTULO II

CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO PROVINCIAL DE CAJAMARCA

La realidad actual de Cajamarca está constituida por el entrelazamiento de elementos históricos y estructurales con aquellos que son producto de los cambios generados por las dinámicas económicas y políticas de los últimos 60 años. Es evidente que esta realidad regional está configurada también por los cambios producidos en el plano local, nacional e internacional. En tal sentido, fenómenos como “el desborde popular”, el quiebre de la oligarquía en los años 60 y la reformas velasquistas, así como la implementación del modelo neoliberal, han contribuido de manera decisiva en las singularidades de la realidad actual. Pero este contexto regional también está constituido por la acción social de sus actores protagónicos, por lo que hacen o dejan de hacer, marcados por sus potencialidades y limitaciones.

2.1. Contexto geográfico

La región Cajamarca está ubicada en la sierra norte del Perú a 860 Km de la ciudad de Lima, en la parte occidental de los Andes. Cuenta con espacios de costa, sierra y selva (principalmente de sierra), lo cual se expresa en la diversidad de pisos ecológicos, zonas de vida y climas que ostenta. Está constituida por 13 provincias y 127 distritos que se ubican en las cuencas hidrográficas de la vertiente del Atlántico y del Pacífico. La provincia de Cajamarca, capital de la región, se encuentra al sur de la región, a 2 750 m.s.n.m., tiene una superficie territorial de 2 979,78 km², distribuidos en 12 distritos, siendo los de mayor altitud la Encañada con 3 098 m.s.n.m. y Matara con 2 819 m.s.n.m; y, los de menor altitud Magdalena con 1 290 m.s.n.m. y Asunción con 2 229 m.s.n.m. La provincia de Cajamarca se encuentra ubicada en un valle interandino, la principal cuenca hidrográfica es la del río Cajamarquino que discurre de norte a sur cruzando las provincias de

Cajamarca, San Marcos y Cajabamba que desemboca en el río Crisnejas y este, a su vez, en el río Marañón.

2.2. Breve esbozo histórico

En Cajamarca se desarrollaron diversas expresiones culturales como respuesta a los retos de su entorno natural y social. La más importante fue la Cultura Cajamarca que en su época de mayor apogeo abarcó las provincias de Cajamarca, Cutervo, Chota, Santa Cruz, Hualgayoc, San Miguel, Celendín, Contumazá, San Pablo, San Marcos, Cajabamba. Sin embargo, su área de influencia llegaba hasta el Callejón de Huaylas, los valles de Moche, Jequetepeque y el Alto Marañón. Cronológicamente esta cultura se ubica desde el siglo II a. C. hasta la conquista por los Incas en el siglo XV (Sarmiento y Ravines, 2004).

Sin embargo, Cajamarca es más conocida en la historia oficial por ser la ciudad donde las huestes de Pizarro dieron muerte a Atahualpa; este hecho es presentado como un símbolo que marca la caída del Imperio Incaico a pesar que la presencia de este fue tardía y no tuvo una influencia gravitante en la zona. Su importancia radicaba como ciudad de tránsito hacia Quito, la otra capital del imperio. Posteriormente, en el proceso de estructuración del sistema colonial y de consolidación de sus intereses, se distribuye el poder y el territorio de manera completamente diferente a la que había existido. La expresión de este nuevo poder estuvo determinado por la instalación de la primera encomienda en la zona concedida por Francisco Pizarro a Melchor Verdugo con el objetivo de establecer las bases del dominio político administrativo de la Corona española (Línea de bases- Provincia de Cajamarca, 2005). Posteriormente, en el año 1565, Cajamarca pasa a ser Corregimiento teniendo como uno de sus encargos centrales la reducción de indios; de allí que cerca de 50 000 indígenas fueron sometidos a este sistema. Más adelante, forma parte de la Intendencia de Trujillo y asume la condición de Partido que subsiste hasta 1821 cuando José de San Martín crea el

departamento de Trujillo y Cajamarca aparece como una provincia de este. Esta situación se mantiene hasta 1854, fecha en que se convierte en departamento como producto de la revolución organizada por Toribio Casanova (Sarmiento, 2010).

En los inicios de la Colonia, Cajamarca no tuvo una actividad minera permanente y destacada, a excepción de las minas de Chiquelete. Con el descubrimiento de las minas de plata de Hualgayoc en el año 1773 cobra importancia la explotación minera, la cual tuvo una bonanza de solo 30 años. Como señala Sarmiento (2010) la agricultura y los obrajes fueron las fuentes de la riqueza de la provincia de Cajamarca. Por tanto, el auge económico que tuvo Cajamarca en el siglo XVIII fue generado por la agricultura, los obrajes y la minería. Cuando la Corona española cede a los ingleses y franceses el permiso para comercializar productos en las colonias americanas, invadiendo los mercados y trayendo abajo la producción local, especialmente de los obrajes, genera un rápido decaimiento económico que se mantiene hasta las postrimerías de la Guerra del Pacífico (Estudio de la línea de base- Provincia de Cajamarca, 2005). La debilidad de la naciente República afecta también a Cajamarca. El aparato administrativo colonial mantiene su impronta debido a la ausencia de una administración alternativa, abriendo paso a la articulación del poder gamonal. El poder económico y político es ejercido por los hacendados ricos y por las autoridades designadas desde Lima. Las haciendas, que tuvieron su origen durante la Colonia, permanecen muy vigorosas aún después de la Independencia. En el estudio «Género e interculturalidad: construyendo las bases para políticas públicas respetuosas de la diversidad» (2007) de Ruiz-Bravo, Rosales y Corzo refieren:

“El número de fundos y haciendas pasó de 9, en 1876 a 89 en 1940, lo que generó una fuerte presión por tierras fuera de los territorios de las haciendas, lo que más adelante coadyuvó a la consolidación de un contingente de trabajadores no agrícolas y a la capitalización de la zona. Hacia inicios del siglo XX el mercado interno de la región empieza a crecer. La exportación de ganado y de mano de

obra hacia la costa norte (lo que implicaba flujo de personas y remesas) revierten en la región”(pág. 26).

Posteriormente, Cajamarca se articula a la lógica capitalista de las haciendas azucareras de la costa norte abasteciendo, principalmente, dos recursos: la mano de obra para la producción cañera y productos agropecuarios especialmente granos y carnes rojas. Esto motivó la construcción de vías de comunicación para facilitar estas actividades y sacar mayor provecho de esta relación. Sin embargo, la acumulación capitalista se realizó principalmente fuera de Cajamarca, lo cual explica las limitaciones del mercado interno de la región. Esta situación, sumada a la falta de presencia del Estado, va configurando el fenómeno de la migración de amplios sectores sociales en busca de mejores oportunidades.

A partir de 1940 se impulsa la ganadería lechera en la provincia de Cajamarca, fortaleciendo el proceso de penetración capitalista en esta zona. En 1947 se instala la Compañía Peruana de Alimentos Lácteos S.A. (PERULAC S.A.) –subsidiaria de la empresa trasnacional NESTLE– y el establecimiento de una planta para el acopio de la producción lechera en Cajamarca. La producción lechera, al ser más rentable, desplaza a la producción de cultivos tradicionales.

En este contexto, se genera un proceso de reconversión de la producción: de cultivos tradicionales a la producción de leche en varias haciendas. De esta manera se afirma el incipiente desarrollo capitalista en Cajamarca. Al mismo tiempo este proceso trae consigo la producción artesanal de los derivados lácteos, lo cual fortalece la relación de las familias productoras con el mercado. Sin embargo, junto a este desarrollo capitalista, se mantiene la propiedad de la tierra y las relaciones sociales serviles y semiserviles del sistema de hacienda y del gamonalismo, configurando una economía y una cultura particular.

En el estudio de Ruiz–Bravo, Rosales y Corzo (2007) al que hemos hecho mención, resaltan esta característica

“El campesino de Cajamarca vende su mano de obra y no está sujeto a la comunidad de la manera en que lo está en la sierra sur. Asimismo, la experiencia de la venta de la mano de obra está ligada con la migración. No obstante lo señalado, esta situación coexiste con la presencia de la hacienda y las relaciones jerárquicas que su organización supone” (Pág. 26).

En la década del 60 la Reforma Agraria de Velasco cambia radicalmente la propiedad de la tierra con la expropiación de las grandes haciendas y rompe las relaciones de dependencia hacia el hacendado; pero, al mismo tiempo, trunca la vía de desarrollo capitalista que se venía desarrollando desde la década del 40. La Reforma Agraria resuelve, en cierto modo, el problema de la tenencia de la tierra pero pone al descubierto sus propias limitaciones, especialmente la relacionada con una gestión comunitaria eficiente y su articulación al mercado nacional. Luego del desmontaje de las reformas durante el gobierno de Morales Bermúdez, se profundiza el proceso de minifundización (que ya se había iniciado con anterioridad). Es decir, la Reforma Agraria no pudo resolver, desde una vía democrática y eficiente, la crisis de la agricultura y hacer de esta un elemento de desarrollo moderno y competitivo. Esta crisis se prolonga hasta la fecha.

En la década del noventa se inicia un viraje del desarrollo económico de la región Cajamarca. Se produce el boom de la minería y la actividad minera se configura como el factor principal de crecimiento económico. La empresa transnacional minera Yanacocha inicia sus actividades de explotación en 1993 con una millonaria acumulación de riqueza para la empresa y un impacto importante en el ambiente y en la economía regional y nacional. Antes de 1993 la actividad minera en la región Cajamarca no tenía un impacto significativo en la economía nacional. Es a partir de 1993 que su aporte al PBI nacional y regional ha sido sustantivo. A pesar de ello, este viraje en el desarrollo económico de la región ha generado un proceso de acumulación, principalmente fuera de Cajamarca, trayendo como contraparte, cambios

económicos, sociales y culturales drásticos, que, en los últimos años, han fortalecido nuevos estilos de vida y una práctica consumista. Lo que se evidencia es el fortalecimiento de la modernización capitalista en la ciudad que se contradice con el alto grado de ruralidad y los altos índices de pobreza y extrema pobreza del resto de la región.

2.3 Dinámicas económicas y PEA

Cajamarca, en los primeros años del siglo XXI, es una sociedad en la que subsisten dos realidades. La primera, es la permanencia de altos índices de ruralidad y pobreza, así como la permanencia de una economía de subsistencia que afectan a la mayor parte de la población, con la consiguiente exclusión del ejercicio de sus derechos, de los servicios básicos y de las “bondades” de la modernidad. La segunda, es el desarrollo de una lógica de capitalismo primario exportador que beneficia a las grandes empresas mineras y, en una medida mucho menor, a un sector de empresarios locales y de trabajadores; sin embargo, las connotaciones sociales y culturales y ambientales de este modelo se dejan sentir en toda la población. Esta convivencia dramática de estas dos realidades es una muralla para el desarrollo de la región, no solo desde la dimensión económica, sino desde la construcción de una sociedad democrática e inclusiva.

La región Cajamarca tiene espacios micro regionales que no están articulados adecuadamente, situación que se explica por dos razones principales. En primer lugar, por la insuficiencia y mal estado de las vías de comunicación; y, en segundo lugar, porque existen espacios socio-geográficos que tienen dinámicas económicas y sociales diferenciadas y escasamente integradas. El estudio de Sánchez Zeballos (2006) señala que Cajamarca es la región que tiene menos carreteras asfaltadas y serios problemas de conectividad e integración, lo cual afecta gravemente al crecimiento económico y al desarrollo de la región. Solo las ciudades intermedias de

Cajamarca, Chota y Jaén, tienen flujos comerciales al interior de la región y con otras regiones, principalmente, con La Libertad y Lambayeque.

Datos del INEI al 2009 señalan que la región Cajamarca contribuye con el 2,5 del valor de la producción nacional. Según datos del Observatorio Turístico del Perú, el incremento porcentual del PBI regional por sectores muestra un claro incremento del sector minero. Hasta 1980 la participación de este sector es de 4,4% y al 2006 es de 22,6%. Ocurre lo contrario en las actividades de agricultura y caza, que, hasta el año 1980, su participación en el PBI regional fue de 45,5 y al 2006 ha disminuido a 33,7%. (Observatorio Turístico del Perú. Cajamarca: participación porcentual del PBI por sectores). Este incremento de la importancia de la actividad minera ha dinamizado otras actividades complementarias, especialmente, las de servicios; según el Plan de Desarrollo de Cajamarca (2003) alrededor de 500 pequeñas y micro empresas trabajan para la empresa minera.

Información del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), al 2008, refieren que el 47% de la Población Económicamente Activa (PEA) de la región Cajamarca, está adecuadamente empleada, el 52% subempleada y el 2% desempleada. Sin embargo, es necesario resaltar que la mayor parte de la PEA se ubica en las actividades agropecuarias. El Estudio de Mendoza y Gallardo (2011), precisa que según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2007, la PEA de la región Cajamarca es la menos calificada del país y que más del 50% presenta un nivel de educación inferior a la secundaria, porcentaje que representa casi el doble del promedio nacional (26,7%). Coincidente con la información anterior, la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza-2006, señala que el 64,8% de la PEA regional ocupada tienen solo educación primaria y ningún nivel educativo, y que, por tanto, registran ingresos promedios muy por debajo de la remuneración mínima vital. El cuadro N° 02 grafica claramente la situación de la PEA en la región de Cajamarca, al año 2006.

CUADRO N° 02

PEA OCUPADA SEGÚN SEXO Y NIVEL EDUCATIVO, DE LA REGIÓN CAJAMARCA

REGIÓN CAJAMARCA: PEA OCUPADA POR SEXO SEGÚN NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO, 2006 (porcentaje)			
Nivel educativo alcanzado	SEXO		TOTAL
	HOMBRE	MUJER	
Sin nivel	5,1	22,6	13,6
Primaria	54,6	47,5	51,3
Secundaria	29,8	22,4	26,2
Superior no universitaria	6,8	5,7	6,3
Superior universitaria	3,8	1,7	2,8
Total relativo	100,0	100,0	100,0
Total absoluto	471 284	444 387	915 671

Fuente: INEI- Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza. 2006.

Además, según datos del Observatorio Socioeconómico Laboral OSEL - Cajamarca, la predominancia rural también se refleja en la distribución de la PEA ocupada, el 68% se concentra en la agricultura, el 13,4% en servicios y solo el 0,5% en minería.

2.3.1 Crisis de la agricultura

Cajamarca ha sido siempre una región eminentemente rural, por tanto, las actividades agropecuarias han sido y son las principales actividades productivas. Sin embargo, la agricultura manifiesta una larga crisis que encuentran explicación, entre otros factores, en la peculiaridad del desarrollo capitalista en la región, en los problemas de gestión y productividad, en la lentitud de los procesos de incorporación de tecnologías adecuadas; los cuales han deteriorado su capacidad productiva y competitiva.

Haciendo una breve retrospectiva, podemos decir que los cambios que se produjeron con la Reforma Agraria, no modificaron la especialización lechera de la provincia, al contrario, se incrementaron los pequeños proveedores de leche. El estudio de Seifert (1990), señala que la lechería no es la actividad central que se requiere para el desarrollo local, porque el mercado lechero es minoritario y estratificado y que solo unos cinco mil productores de la cuenca lechera microregional son proveedores de PERULAC y Gloria, cuando existían, al momento del mencionado estudio, 60 mil productores en esa cuenca. Esta precaria situación en la que se debate la agricultura, y los miles de pobladores que viven de esta actividad, tiene como explicación fundamental el escaso apoyo del Estado para promover políticas, estrategias y la inversión necesaria para incorporar tecnologías adecuadas, así como fortalecer y promover procesos de desarrollo sostenible.

Pero, la crisis de la agricultura también tiene que ver con la cantidad de tierra cultivable, al respecto, la información consignada en el trabajo de Mendoza y Gallardo (2011), precisa que Cajamarca al año 2000 tenía 870 000 hectáreas de tierras cultivables, extensión que representaba cerca del 8% de la superficie agrícola nacional. De otro lado, el estudio realizado por Pablo Sánchez Zeballos (Sánchez, 2006), refiriéndose al mapa de uso de tierras elaborado por el INRENA, demuestra que la región Cajamarca cuenta únicamente con 2,8% de tierras aptas para cultivos en limpio y que el 97,2% son tierras de protección asociadas a tierras aptas para cultivos permanentes, pastos y forestación. A la escasez de tierras aptas para actividades agrícolas, se suma la deficiente disponibilidad del agua en épocas de estiaje, debido a los problemas en la gestión de este recurso y a las limitaciones tecnológicas. Es evidente que a esta situación de crisis se suma la actividad minera que pone en mayor riesgo los recursos hídricos de la región.

Una cuestión crucial para sacar a la agricultura del hoyo es el debate sobre el modelo de desarrollo necesario para la región.

2.3.2 El boom de la minería y el conflicto social

Como ya indicamos anteriormente, Yanacocha inicia sus actividades el año 1993 y, de acuerdo a la propia información oficial de la empresa, es considerada como la mina de oro más grande de Sudamérica. Su zona de operaciones está a 45 kilómetros al norte del distrito de Cajamarca, entre los 3 500 y 4 100 metros sobre el nivel del mar. Su actividad se desarrolla en cuatro cuencas: Quebrada Honda, Río Chonta, Río Porcón y Río Rejo. Los accionistas que conforman la empresa son: Newmont Mining Corporation (51,35%) con sede en Denver, EE.UU.; la Compañía de Minas Buenaventura (43,65%), de capital peruano; y la International Finance Corporation (IFC) (5%). En el cuadro siguiente se muestra el espectacular crecimiento de la producción de oro en solo 10 años de actividad.

CUADRO N° 03

PRODUCCIÓN DE ONZAS DE ORO DEL AÑO 1993 AL 2003

AÑO	PRODUCCIÓN DE ORO (Onzas)
1993	81 497
2003	2 800 000

Fuente: Estudio de Línea de Base. Elaboración propia.

Según Aliaga (2005), Yanacocha, en el periodo de 1992 a 2004, ha producido la espectacular cifra de 17 645 747 onzas de oro y 13 612 831 onzas de plata. Este crecimiento productivo se debe a un sostenido programa de inversiones de Yanacocha que, entre 1992 y 2004, ha invertido la extraordinaria suma de US\$ 1 640 112 000, por lo que la

minería es hoy, la principal actividad productiva de carácter extractivo de la región y de la provincia de Cajamarca.

A pesar de estas cifras espectaculares, se pone en cuestionamiento que la minería sea el factor central del desarrollo para Cajamarca, por las razones que a continuación señalamos. En primer lugar, los débiles lazos de articulación con las otras actividades económicas locales, especialmente, con la agricultura y la ganadería; en segundo lugar, el canon minero no ha sido el factor compensador de la presencia minera en el desarrollo regional; en tercer lugar, la actividad minera, tal como se realiza actualmente, no es compatible con una visión de desarrollo sustentable para la región por los graves e irreversibles daños que le ocasionan al entorno natural, especialmente, con la contaminación de las fuentes de agua; y, en cuarto lugar, por la prepotencia, el abuso y la irresponsabilidad de la empresa minera, que ha generado fuertes conflictos, especialmente con la población que vive en el campo. (Aliaga, 2005).

La práctica clientelista en los últimos 20 años ha tenido un nuevo y poderoso protagonista, la empresa minera Yanacocha. En la investigación de Aliaga, a la que hemos hecho referencia, la empresa minera viene implementando un programa clientelista de apoyo a las comunidades vecinas y otras instituciones locales, cuya cifra alcanza a 48 380 000 soles, que equivale al 20,28% del total del canon minero aportado por Yanacocha en 12 años. Esta política de clientelismo, desarrollada por Minera Yanacocha, ha tratado de involucrar a las mismas autoridades regionales y locales y también a la prensa nacional y local, siendo muy evidentes las presiones e influencias. Pero este comportamiento de la empresa minera también tiene explicación en el relajamiento del Estado peruano para asumir su papel y proteger a las poblaciones más vulnerables, las cuales han sido y son víctimas de abuso y maltrato.

2.4. El Contexto socio educativo

2.4.1 *Dinámica de la población y movimiento migratorio*

La región Cajamarca tiene una superficie de 33 317,54 km², que representa el 2,8% de la superficie total del Perú y una densidad poblacional de 40,32 hab./km². Según el censo poblacional de 2007, la región cuenta con una población de 1 455 201 habitantes que representa el 5,1% del total nacional, es decir, la cuarta región más poblada del país. La provincia de Cajamarca, capital de la región, tiene una superficie de 2 979,78 km², que representa el 9,02% del total regional. En el primer censo del siglo XX realizado en 1940, el número de habitantes del departamento fue de 482 431; hasta 2007 la población se ha incrementado en 2,6 veces. Cajamarca es la región andina con mayor peso demográfico a nivel nacional y se ubica en penúltimo lugar de todas las regiones en la tasa de crecimiento anual, 0,6% que representa la mitad del promedio nacional.

El crecimiento poblacional de la región Cajamarca está debajo del promedio nacional. Sin embargo, la ciudad de la provincia Cajamarca, capital de la región, es la segunda a nivel nacional que más ha incrementando su población; su tasa de crecimiento anual, según datos del INEI, es de 2,3 %. A diferencia de los índices regionales, la provincia de Cajamarca tiene una población de 316 152 habitantes que equivale al 22,8% del total de la población regional y presenta una densidad poblacional de 106,10 habitantes/Km², la que se contradice con el bajo índice regional cuya media es de 40,32. Este fenómeno tiene su explicación principal en el incremento de la actividad minera cuyos efectos se dejan sentir con mayor intensidad en la ciudad capital.

El siguiente cuadro muestra el incremento del volumen de población en la provincia de Cajamarca.

*CUADRO N° 04***POBLACIÓN Y TASA DE CRECIMIENTO DE LA PROVINCIA DE CAJAMARCA**

Población			Tasa de crecimiento anual	
1981	1993	2007	1981-1993	1993-2007
168 196	230 049	316 152	2,6	2,3

Fuente: INEI

Respecto a los cambios etarios en la población de Cajamarca, es importante tomar en cuenta el estudio de Aramburú (2006), en donde refiere que las personas adultas, entre los 20 y 59 años han ganado peso relativo, de 36,7% a casi el 45%, entre 1981 y 2005. También se aprecia un envejecimiento demográfico, los mayores de 65 años han pasado del 4% al 6,3% de la población total. Estos datos afectan la composición de la PEA regional. Estos cambios estarían indicando que los sectores más jóvenes y emprendedores estarían migrando a otras regiones, lo cual es un factor que afecta directamente a la productividad y desarrollo regional; pero, además, estos cambios demográficos alertan sobre los servicios requeridos para atender esta población en los próximos años.

Mendoza y Gallardo (2011) precisan, que Cajamarca ha sido la región que históricamente ha tenido la mayor cantidad de emigrantes en el país. El Censo Nacional de Población y Vivienda de 2007, da cuenta que más de 600 000 cajamarquinos viven en otras regiones. También se confirma que la causa principal de este alto nivel de migración interna, es el bajo nivel de productividad y la escasa dinámica de crecimiento. Adicionalmente, los datos sobre ruralidad y pobreza de la región confirman la situación descrita.

2.4.2 Indicadores sociales de la provincia de Cajamarca

Los indicadores sociales sustentan las posibilidades reales de desarrollo de un país o de una región, ya que estarían expresando las condiciones en que vive la población, así como las potencialidades que posee para encarar los diversos problemas y retos. Si estos indicadores sociales (en salud, nutrición, acceso a servicios, educación) son positivos, es posible una actitud favorable de la población a los cambios y a la solución de sus problemas; pero cuando sucede lo contrario, se puede producir un círculo vicioso difícil de remontar.

Existen varios estudios que resaltan la situación dramática de los indicadores sociales en la región y provincia de Cajamarca y que ratifican las condiciones de pobreza y pobreza extrema en que se debaten la mayoría de familias que viven en la zona rural. El boletín N° 03 de Análisis Territorial del MEF, que tiene como fuentes el Mapa de pobreza distrital, INEI 2009; la Evaluación censal de estudiantes (ECE-2010) del Ministerio de Educación; el “Mapa de desnutrición crónica” INEI 2009; y el Mapa de pobreza distrital INEI 2007, confirman algunas características que señalamos a continuación. El 56% de la población de la región Cajamarca vive en situación de pobreza, superando el promedio nacional (34,8%). A nivel de las provincias, 11 de las 13 muestran niveles de pobreza mayores al 50%, siendo Cajabamba la que tiene la mayor incidencia con el 69,2%. La provincia de Cajamarca exhibe una cifra de 44,5% de pobreza. La mortalidad infantil en la región Cajamarca es de 21,8 por mil nacidos vivos y la provincia de Cajamarca alcanza una tasa de mortalidad de 22,6 por mil nacidos vivos. La tasa de desnutrición crónica de la región Cajamarca es de 39,8%, que sobrepasa el promedio nacional (28,5%). El acceso a los servicios básicos en la región Cajamarca es otro punto crítico. El 41,7% de la población regional no cuenta con servicio de agua potable y el 76,9% no dispone de desagüe. El 20% de la población de la provincia de Cajamarca no tiene servicio de agua

potable y 57,9 no tiene servicio de desagüe; y, el 35,5% no tiene alumbrado eléctrico. Un dato adicional refiere que en diez provincias, más del 80% de sus pobladores no cuentan con el servicio de desagüe.

Estas dificultades, como en otros lugares del país, afectan más a la población rural y a las mujeres. La desnutrición infantil, en sus diferentes grados, es un problema que afecta a más del 60 % de la población infantil de la región Cajamarca. El I Censo Nacional de Talla en Escolares realizados por el Ministerio de Educación y UNICEF en 1994, registra que el 65 % de niños y niñas de 6 a 9 años de la región sufren desnutrición crónica y que, en la zona rural, alcanza al 69%, afectando más a los niños que a las niñas.

2.5. Dimensiones de la problemática educativa

Las diversas expresiones de la crisis de la educación en la región y provincia de Cajamarca son expresión de una crisis mayor que compromete al Estado y a la sociedad peruanos. El problema central está referido a que no hemos resuelto hasta la fecha, como sociedad civil y Estado, para qué queremos la educación, cuál es el horizonte social que aspiramos y de qué manera contribuye la educación en este camino. Este es un problema histórico, pero que en los últimos años, por la aplicación del modelo de mercado, ha profundizado el abandono del Estado. La privatización de la educación ha impactado mayormente en los pobres, quienes tienen barreras muy grandes para asistir a una educación pública de calidad.

Los procesos educativos se desarrollan en entornos socio-económicos y culturales específicos, íntimamente relacionados y, hasta cierto punto, condicionados por las precarias condiciones de vida de la mayoría de estudiantes y sus familias. Estas condiciones afectan el servicio educativo, entorpecen la cobertura y la eficiencia. Pero, esta problemática educativa involucra, además, a las deficiencias de la gestión de la educación, a la

ausencia de una burocracia eficiente. Por ello, la envergadura de la crisis de la educación es muy compleja ya que no solo compromete la dimensión pedagógica o de la gestión, sino también, es un reflejo de los entornos de pobreza y exclusión. La salida a esta situación requiere de mirarla en la integralidad que la compromete y en los diferentes actores y sectores que deben estar involucrados en su solución.

2.5.1 Pobreza, desnutrición y educación

Los altos índice de pobreza y el escaso acceso a servicios básicos de la mayoría de la población de la región y la provincia de Cajamarca se convierten en barrera para el desarrollo de los individuos, de la ciudadanía y de la institucionalidad, por lo tanto, en escollo para el propio desarrollo de la región. La desnutrición que tiene una repercusión inmediata en el niño, en la niña y en su entorno familiar, también afectan al adulto y al conjunto de la sociedad; porque donde las personas tienen dificultades para desarrollar conocimientos, capacidades y habilidades, las posibilidades de construir una sociedad democrática, participativa y competitiva, son limitadas.

Según datos consignados en el portal del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) al 2009, el 56% de la población de Cajamarca se encuentra por debajo de la línea de pobreza, y el 24,9% de la población se encuentra en pobreza extrema. Adicionalmente, la tasa de desnutrición crónica en menores de cinco años es del 32% y la tasa de mortalidad infantil es de 21,8 niños por cada mil nacidos vivos. Esta situación de pobreza influye directamente en el retardo del crecimiento de los niños y de las niñas menores de cinco años. El área rural sigue siendo la más afectada, donde el porcentaje de los pobres extremos sube al 50%. Según el Censo de Población 2007, el 37,3% de niños y niñas menores de 5 años de la región Cajamarca sufren desnutrición crónica; al 2009 la cifra se reduce a 31,9%, a pesar de ello, se mantiene en el quintil inferior a nivel nacional.

El Censo de 2007 también consigna que el 76,9% de los jefes de hogar solo tienen educación primaria, el 15,4% tienen secundaria y solo el 7,7% educación superior. La escolaridad de la población de 15 años a más es de 5,6 años, es decir, inferior a la primaria completa. El 17% de mujeres no han logrado ningún nivel de educación, siendo afectadas principalmente las de 40 años a más y que viven en la zona rural.

En 2006 se inicia el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA), planteando que en el transcurso de cinco años se reduciría la tasa de analfabetismo a menos de 4% y, por lo tanto, según estándares internacionales se procedería a declarar al Perú libre de analfabetismo. El informe de este programa señala que en junio de 2011 la empresa Ipsos APOYO realiza un estudio donde la región Cajamarca exhibe una tasa de analfabetismo de 4,65%. A pesar de estas cifras, diversos especialistas han puesto en duda la calidad y certeza de este informe. Hay que tener en cuenta que la Encuesta de Hogares de 2010, consigna para la región Cajamarca una Tasa de analfabetismo de 14,9% en la población de 15 años a más.

Desterrar el analfabetismo de la región y del país tiene que ver no solo, ni principalmente, con un método pedagógico, sino con atacar la pobreza y la exclusión de grandes sectores de la población, incorporándolos realmente a los procesos de desarrollo participativo y sustentable, respetando su dignidad y fortaleciendo sus instituciones y no solo a través de programas sociales. Las poblaciones más pobres tienen serias dificultades para acceder a la educación; la pobreza se convierte en una barrera de acero para que puedan acceder a un mejor nivel de vida, al ejercicio de la ciudadanía y a mejores oportunidades de desarrollo personal y social. Este drama se complica aún más cuando se trata de las madres de familia de la zona rural, ya que ellas transmiten a los niños y a las niñas sus conocimientos, sentimientos, actitudes, valores y costumbres; este bajo nivel educativo repercute en

los deficientes desempeños de sus hijos, reproduciéndose como un círculo siniestro.

Sin embargo, los problemas de la educación en Cajamarca tienen raíces estructurales y que se vienen arrastrando durante mucho tiempo; este abandono, no es sino expresión, de una relación dramática entre pobreza, desnutrición, ruralidad y eficiencia educativa. No es casual, entonces, que en la región Cajamarca, donde se presenta el mayor índice de ruralidad, también se encuentren los mayores índices de pobreza y los índices de eficiencia educativa sean uno de los más bajos.

2.5.2 Cobertura, eficiencia y calidad educativa

La cobertura del servicio educativo escolarizado se ha incrementado de manera importante en la región y la provincia de Cajamarca; sin embargo, aún existe un importante déficit de atención en el servicio educativo a lo cual se suma los problemas de calidad y pertinencia de los aprendizajes.

El Compendio Estadístico departamental de Cajamarca 2009 señala que el número de programas escolares en la región es de 7 259, de los cuales 2 566 corresponden a educación inicial, 3 657 a primaria, y 824 a secundaria. En educación primaria, que es la más numerosa, existen 1 099 programas que corresponden a unidocente multigrado, es decir, que un solo docente atiende a varios grados; este alto porcentaje de programas se convierte en un factor de disminución de la calidad y eficacia del proceso de enseñanza aprendizaje. Estas escuelas se ubican principalmente en la zona rural, en los ámbitos de pobreza y pobreza extrema y donde, adicionalmente, vive la mayoría de la población de la región.

Según el Plan Regional de Acción por la Infancia y adolescencia 2004-2010 de la región Cajamarca, el 52% (60 563) de niños y niñas de 3 a 5 años son excluidos del nivel de educación inicial y todavía el 11% (30 296) son excluidos de la educación primaria. Los datos al 2010 que brinda la Encuesta Nacional de Hogares de ese año, precisan que la cobertura de la educación secundaria alcanza al 71 % de la población ente 12 a 16 años, cuando la media nacional es de 81,6%. Pero las principales deficiencias de cobertura se expresan en el primer ciclo de la educación inicial, que afecta a niños y niñas de cero a tres años.

Un dato complementario es que el porcentaje de alumnos con extraedad en primaria se incrementa en la zona rural y afecta, principalmente, a la escuela pública. El documento *Perú: Indicadores de Educación por Departamentos 2001-2010*, señala que el promedio de años de estudio alcanzado por la población de 25 y más años de edad en la región Cajamarca al año 2010 es de 8,1 años, cuando el promedio nacional es de 9,8 años.

Sin embargo, la eficiencia de un sistema educativo no solo se expresa en la cobertura, sino en la posibilidad de que los alumnos permanezcan y continúen los grados y niveles, y además reciban una formación de calidad que los prepare para su desarrollo personal y social. Respecto a este tema en la región Cajamarca, la cobertura educativa en primaria supera el 90%, sin embargo, solo el 60,3% de estudiantes concluyen su educación primaria y solo el 27,7 % de estudiantes (17-19 años) concluyen su educación secundaria. La Unidad de Medición de la Calidad Educativa del MINEDU, precisa que en el 2009 Cajamarca presentó la tasa de deserción escolar más alta de todas las regiones del país (37,1%), mayor incluso a la que corresponde a la población en pobreza extrema a nivel nacional (28%). Asimismo, el Plan Regional de Acción por la Infancia (2004), también resalta que el 20% de niños y niñas desaprobaron o repitieron o desertaron en el año académico 2002; pero el dato preocupante que

refiere el documento es, que el 75,55% de estudiantes que culminan su educación secundaria no reúne las condiciones necesarias para enfrentar los retos de una nueva etapa de su vida.

De acuerdo a los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes de 2007 en la región Cajamarca, solo 11,6% de estudiantes del segundo grado de primaria llega a comprender lo que lee, es decir que alcanzan el nivel 2. En el otro extremo, el 35,8% no comprende ni siquiera lo que le preguntan. En Matemática los resultados en el nivel 2 llegan a 10,3%, por encima del promedio nacional que se ubica en 7,2%; pero el 50% tampoco comprendía lo que se le preguntaba. Posteriormente en las otras pruebas censales de los siguientes años no participó la región.

Estos datos no hacen sino corroborar los grandes vacíos y retos que tiene la formación del recurso humano para generar procesos de desarrollo, articulados a la producción y a las actividades económicas sustentables.

2.5.3 La formación de los recursos humanos

Si bien es cierto que la formación de los recursos humanos se inicia desde los primeros niveles educativos, no se puede negar que la educación superior universitaria o tecnológica, tiene una importancia fundamental en el desarrollo de estos recursos. Adicionalmente, en los últimos años hay una extensa bibliografía que señala el papel de la educación superior en el desarrollo de los países. A contrapelo de esta información, el ranking nacional elaborado por el Dr. Luis Piscoya por encargo de la ANR que corresponde a 2011, se encarga de ubicarnos en nuestra cruda realidad. El estudio de Piscoya ha tenido como principales criterios de evaluación de las universidades, la investigación y la producción académica. En dicha investigación, la Universidad Nacional de Cajamarca ocupa el puesto número 27 con

un puntaje de 8,72, mientras que la Universidad Nacional de San Marcos con un puntaje de 51,37 ocupa el primer lugar. Pero, cabe destacar que universidades públicas como la del Altiplano, Trujillo y Arequipa ocupan los puestos 5º, 7º y 8º respectivamente. Cabe precisar que en este estudio participaron 46 universidades a nivel nacional entre públicas y privadas.

Del estudio mencionado podemos concluir que una carencia central de las instituciones de formación profesional en nuestro país es la ausencia de un sistema de investigación y de elaboración de proyectos debidamente articulado a las demandas del desarrollo regional y local. Contradictoriamente, de acuerdo al boletín N° 16 de Ciudadanos al Día (CAD) refiere que en el año 2005 la Universidad Nacional de Cajamarca recibió más de 14 millones de soles por concepto de canon, siendo la cifra más alta entregada a una universidad pública; de esta información podríamos colegir que el problema no es la carencia de recursos económicos, sino la ausencia de una visión de futuro y de proyectos institucionales comprometidos con el desarrollo provincial y regional. Pero esta precariedad de los recursos humanos expresa, al mismo tiempo, la descoordinación y desidia de los agentes educativos, políticos y empresariales para pensar los perfiles profesionales y las necesidades de formación de los recursos humanos en la provincia y en la región Cajamarca.

Adicionalmente, en los últimos años se ha incrementado la oferta de educación superior en la región Cajamarca. Existen diferentes instituciones de educación superior, especialmente privadas, que ofrecen servicios de formación profesional en diferentes especialidades de dudosa calidad. A pesar del incremento de la oferta, la Encuesta Nacional de Hogares 2001- 2010 señala que, para el año 2010 la Tasa Neta de la población de 17 a 24 años que accede a la educación superior en la región, es solo de 17,2%, cuando la media nacional se ubica en 23,8%. Por debajo de Cajamarca solo se encuentran Amazonas, Loreto y Ucayali.

Las limitaciones de la educación superior en la región Cajamarca son evidentes, estas impactan de manera negativa en la construcción de ventajas competitivas y en la posibilidad del desarrollo sustentable de la región y, por lo tanto, en la solución de las necesidades apremiantes de la población. Una de las expresiones de estas limitaciones en la formación de los recursos humanos es la falta de un número adecuado de profesionales para la elaboración y ejecución de proyectos de inversión sólidamente planteados, estructurados y consensuados; esta carencia tiene como resultado la implementación de obras de poco impacto para el desarrollo regional, provincial y distrital.

Como podemos observar los problemas de la educación en la provincia y en la región son cruciales, lo cual es motivo más que suficiente para realizar un amplio debate, especialmente, para precisar el papel de la educación en el modelo de desarrollo que requiere Cajamarca; asimismo, es necesario determinar los problemas centrales de la educación y realizar una priorización de estos que, a partir de acciones consensuadas y acciones intersectoriales, permitan dar solución. En esta perspectiva de consensos y soluciones, la descentralización educativa debe considerarse como una oportunidad, no solo para debatir estos temas fundamentales, sino para juntar voluntades en la solución de los problemas.

2.5.4 Situación de los actores educativos

La participación de los actores sociales y de las instituciones, que tienen responsabilidades en la tarea educativa, es fundamental para resolver los problemas de la educación de la provincia y de la región de Cajamarca. La sostenibilidad de los procesos de desarrollo es impensable sin la fortaleza institucional y sin la participación consciente y propositiva de los ciudadanos. Una educación que sirva al desarrollo sustentable debe tener como base el compromiso consciente y protagónico de los actores. Sin embargo, la crisis en la

que se debaten los actores y sus instituciones se convierte en un factor decisivo en el retraso de los cambios.

En Cajamarca, el gobierno regional y la Dirección Regional de Educación han ido incrementando el número de Unidades de Gestión Educativa a nivel local (UGEL), a las cuales orienta en la implementación del servicio educativo. Sin embargo, a pesar de estos avances en la descentralización, la DREC y las UGELs tienen dificultades para atender adecuadamente el servicio educativo y orientar la conducción de los procesos educativos debido al sesgo excesivamente administrativo en su organización, que no permite tener una visión amplia de la problemática educativa, de sus causas y de las estrategias de solución; la burocratización de los procesos, el sesgo administrativo y la ineficiencia de los funcionarios, conlleva a una gestión que mayormente atiende las demandas del día a día, con débil impacto en la solución de los principales problemas. A esta situación se suma la ausencia de modelo de desarrollo y un plan que lo concretice, esta situación no permite las coordinaciones inter institucionales necesarias para abordar la problemática educativa de manera integral.

En la provincia de Cajamarca al año 2010 existían 118 redes educativas y 58 Consejos Escolares Comunitarios reconocidos por la administración educativa local. Sin embargo, las instituciones educativas que conforman dichas redes, las propias redes educativas y los consejos escolares comunitarios tienen problemas de institucionalidad, no tienen definido claramente su visión de futuro y sus objetivos estratégicos, sus normas internas y sus planes de corto y mediano plazo tienen deficiencias, sus instrumentos de gestión no están bien elaborados y el liderazgo en la conducción de sus instituciones es muy débil. Todo ello dificulta un funcionamiento adecuado y, por tanto, no son un espacio de participación de sus integrantes para la reflexión y toma de decisiones sobre temas y problemas educativos fundamentales. En estas condiciones, la

participación de padres, estudiantes y de la comunidad tiene sesgos y limitaciones importantes, especialmente en el área rural.

El estudio de GRADE de María Balarín y Santiago Cueto (2008) realizado en cuatro departamentos, pero que es válido para nuestro caso, señala que los padres de familia tienen una comprensión limitada de cómo se produce el proceso de aprendizaje en las escuelas y de cómo pueden apoyar a sus hijos. De igual modo, casi ninguna escuela cuenta con estrategias adecuadas para orientar la participación de los padres de familia en los procesos educativos. Esta situación se complica en las familias más pobres, ya que los padres y madres de familia, especialmente estas últimas, tienen bajos niveles de escolaridad, constatándose una exclusión de género. Sin embargo, son las madres de familia que terminan involucrándose mayormente en las actividades que programa la institución educativa. También el estudio identifica que las políticas educativas no contemplan de manera adecuada estrategias para promover la participación de los padres y madres de familia, para contribuir en el mejor aprendizaje de sus hijos.

De otro lado, la representación institucional de los padres de familia en el proceso educativo, las APAFA, tienen limitaciones de funcionamiento ya que en número importante de casos han distorsionado su función, deviniendo en instancias solo de manejo económico de precarios recursos económicos y, escasamente, de involucramiento en los temas principales del proceso educativo. No es raro escuchar acerca de las denuncias de corrupción en el manejo de los recursos que administran. Esta situación de crisis institucional en el funcionamiento de las APAFA en la provincia de Cajamarca, se expresa con mayores dificultades en la zona rural debido a la situación de pobreza y pobreza extrema en la que se encuentran y cuya participación en estas zonas está condicionada por los apuros en las actividades de sobrevivencia de los programas sociales, y escasamente relacionado a los procesos de aprendizaje.

El otro actor fundamental del proceso educativo son los docentes. De acuerdo al Compendio Estadístico Departamental de Cajamarca 2009, en el ámbito regional trabajan 22 988 docentes en los diversos niveles y modalidades, ubicándose el grueso en la Educación Básica Regular con énfasis en el nivel primario (11 839). La gran mayoría de ellos (86,7%) laboran para el Estado y el restante 13,3% en la escuela privada. En la provincia de Cajamarca se concentran 5 093 docentes, representando casi la cuarta parte. Adicionalmente, en las zonas urbanas de la región se ubican 9 449 profesores, es decir el 41%; el restante 59% laboran en la zona rural; estos porcentajes están en relación con los índices de ruralidad de la región. Finalmente, la mayor cantidad de los docentes que trabajan en la zona urbana, el 82%, lo hacen en la escuela pública.

Sin embargo, junto al incremento del número de docentes que se requiere para la atención del servicio educativo, se han deteriorado los niveles de su formación así como su estatus socio profesional. Los docentes más que profesionales autónomos, se perciben y desenvuelven como empleados que tienen una fuerte relación con el Estado- empleador. En este contexto, la identidad profesional está deteriorada. Asimismo, se percibe una debilidad de la institucionalidad del gremio de los maestros, que tiene varias explicaciones, las cuales están íntimamente relacionadas con la implementación del modelo de mercado (la precariedad de su formación inicial al desbocarse la oferta de los centros de formación, la crisis de la vocación, etc.). Pero, tal vez, el elemento que mayor injerencia tenga en esta crisis del magisterio sea la ausencia de un discurso alternativo de parte de las dirigencias, lo cual está muy relacionado a la crisis de los actores políticos.

2.6. Los actores sociales y políticos

En la región Cajamarca existe una experiencia importante en la construcción de la institucionalidad de los sectores populares y que reivindicaron, en su momento, una mayor atención de sus derechos a la educación, a la salud, etc. Estas organizaciones se fortalecieron en la lucha demandando una mayor atención del Estado y, también, frente al abuso del poder gamonal y de la empresa privada. Con esfuerzo, coraje y sacrificio lograron el reconocimiento de sus instituciones como interlocutores válidos.

En la provincia y en la región Cajamarca, existen los frentes de defensa, las rondas campesinas y urbanas, los gremios estudiantiles, el gremio magisterial, el gremio de trabajadores de construcción civil, los colegios profesionales, las juntas administradoras de agua, las juntas vecinales; asimismo, la iglesia y otras organizaciones e instituciones sociales, que se han reeditado como espacios institucionales y en momentos cruciales han asumido liderazgos importantes y son referentes de una postura digna en defensa del medio ambiente en el conflicto con la Minera Yanacocha. Pero, la institución que ha logrado un reconocimiento importante y fortalecimiento de su institucionalidad ha sido las rondas campesinas, que supieron ir más allá de la lucha contra el abigeato para convertirse en un actor fundamental de defensa del medio ambiente. En las últimas luchas por defensa del agua, las rondas campesinas han cumplido un papel protagónico.

También la Cámara de Comercio de Cajamarca es un actor importante, que agrupa a los empresarios locales, los cuales promueven iniciativas empresariales privadas y emprendimientos económicos, por lo que es muy evidente que sus intereses son particulares y no sociales.

Sin embargo, en las últimas décadas, con la implementación del modelo de mercado, asistimos a una crisis severa de institucionalidad de los actores sociales y políticos, que se expresa en el deterioro de la representatividad y la participación, la cual, en muchos casos, ha devenido en una etiqueta vacía de

contenido, ajena a sus objetivos y roles y utilizada por prácticas clientelistas desde el mismo Estado o la empresa privada.

Al lado de la precariedad de las instituciones del Estado y de la sociedad civil se observa también la profunda crisis de los partidos políticos como instancias de representatividad de los sectores y clases sociales, y como mediadores de sus demandas frente al Estado o ante la prepotencia de la empresa privada. Siendo este un problema nacional, en la región y en la provincia de Cajamarca también se expresa la crisis de los partidos políticos que anteriormente habían tenido una presencia importante, dentro de ellos el APRA, Acción Popular y los diversos partidos de izquierda. Esta crisis de los partidos políticos también expresa la incapacidad para construir y diseñar una propuesta de desarrollo regional viable, que involucre a las instituciones y organizaciones populares, y que esta participación se exprese de manera democrática. En este contexto, han aparecido una cantidad importante de movimientos políticos locales y regionales que se caracterizan por su dispersión programática y por su débil articulación con una propuesta regional y nacional. Parecería que estamos en un proceso de transición de nuevas expresiones políticas que aún no logran definirse a plenitud. Mientras tanto, la crisis de lo político repercute en todos los procesos de la sociedad cajamarquina, incluida la descentralización educativa.

CAPÍTULO III

VOLUNTAD POLÍTICA DE LOS NIVELES DE GOBIERNO EN EL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

La voluntad política es un aspecto fundamental para la realización del proceso de Descentralización Educativa (DE) en la provincia de Cajamarca; representa un componente fundamental para la transferencia de recursos y funciones, así como para la democratización del poder. La voluntad política, como una dimensión de la política, tiene una connotación práctica y de resultados concretos; es expresión del interés y de la capacidad para tomar decisiones y llevar adelante procesos. Pero esta capacidad no solo recae en los niveles de gobierno, sino también en los diferentes actores sociales y políticos de un determinado contexto; en tal sentido, los avances o postergaciones que podamos observar en la descentralización educativa, son expresión de la voluntad política de todos ellos.

A pesar de que la descentralización educativa es una oportunidad para la solución de los problemas de la educación en la provincia y en la región Cajamarca, en donde todos los actores sociales y políticos deberían estar, de una u otra manera, inmiscuidos, en la práctica no sucede de esta manera. Y es que todos los procesos sociales están teñidos por las pugnas por el poder, representando un espacio de tensiones y disputas, por lo tanto no es un campo de acción aséptico como ingenuamente podamos pensar. En estas pugnas se interpone el cálculo de medir las conveniencias o inconveniencias de delegar tales o cuales funciones, de dejar cierto estatus que brinda el ejercicio de ese poder específico, es allí donde aparece el peso de la cultura excluyente y clientelista, y afloran, al mismo tiempo, los temores que implica ya no contar con ese reconocimiento y ese control.

Si la descentralización educativa es una transferencia del poder desde el gobierno central a los niveles regionales y locales, donde interactúan actores que tienen una diversidad de intereses, entonces, la voluntad política para impulsar el proceso se convierte en un entramado complejo y decisivo.

Existen algunos elementos que permiten acercarnos a conocer el grado de voluntad política para llevar a cabo el proceso de descentralización educativa de manera participativa en la provincia de Cajamarca. Dentro de estos elementos tenemos: la normatividad legal que orienta la descentralización educativa y el énfasis que pueda tener para promover y garantizar la participación; también están los espacios y mecanismos que se han generado para la implementación del proceso; y, finalmente, los planes y cronogramas para la transferencia de las atribuciones, funciones y recursos. Para este análisis hemos considerado las opiniones de los actores entrevistados, así como las evaluaciones efectuadas por el grupo Propuesta Ciudadana y su reporte Vigila Perú sobre el proceso de descentralización educativa.

3.1 Para establecer el marco legal de la descentralización educativa

Después de la caída del gobierno de Fujimori se retomó el debate acerca de la importancia de la descentralización como una de las principales reformas postergadas por el Estado para la democratización de la sociedad. Este esfuerzo tuvo como producto la constitución del Acuerdo Nacional y un conjunto de leyes para impulsar el proceso.

La primera referencia es la reforma constitucional. En diciembre de 2001 el Congreso de la República aprobó la Ley de Reforma Constitucional, dentro de ella la del Capítulo XIV, sobre la descentralización (ley N° 27680), y la ratificó en marzo de 2002. El documento más importante que se aprobó ese mismo año, fue la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, que señala los fines, principios y objetivos de la descentralización, fijando las competencias de cada instancia de gobierno nacional, regional y local; establece que este proceso es democrático y que promueve la igualdad de oportunidades para el acceso a mayores niveles de desarrollo (artículo 4, inciso d); por lo tanto, plantea como uno de sus objetivos principales la promoción de la participación ciudadana en todas sus formas de organización; señala, además, la necesidad de contar con planes de desarrollo y presupuestos participativos; y crea, tal vez lo más importante de resaltar, el

Consejo Nacional de Descentralización (CND), organismo encargado de orientar el proceso y de fijar sus etapas.

El Capítulo IV de la mencionada ley es específico sobre la importancia de la participación ciudadana y el acceso a la información. Interesa destacar el Artículo 17:

“17.1. Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y el funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.”

De otro lado la ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, aprobada en noviembre de 2002, en su primer principio señala que el gobierno regional “desarrollará y hará uso de instancias y estrategias concretas de participación ciudadana en las fases de formulación, seguimiento, fiscalización y evaluación de la gestión del gobierno y de la ejecución de los planes, presupuestos y proyectos regionales” (Ley N° 27867, artículo 8, inciso 1).

Posteriormente, se promulgó la ley N° 27902 que modifica la anterior ley 27867 y que regula la participación de los alcaldes provinciales y la sociedad civil en los gobiernos regionales y fortalece el proceso de descentralización y regionalización. Esta norma retoma la creación del Consejo de Coordinación Regional (CCR), que es un órgano consultivo y de coordinación de los gobiernos regionales con las municipalidades. Establece que este consejo está integrado por los alcaldes provinciales y los representantes de la sociedad civil, en la proporción de 60% y 40% respectivamente, precisando de manera detallada sus funciones, lineamientos y su amplia composición. Sin embargo,

señala que el Consejo de Coordinación Regional no ejerce funciones ni actos de gobierno, y como los acuerdos del Consejo no tienen carácter vinculante, la ausencia de acuerdos por consenso le impide decidir sobre lo pertinente.

De otro lado, la ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, señala que una de las finalidades de esta modernización es alcanzar un Estado descentralizado, desconcentrado y con canales efectivos de participación ciudadana. Asimismo, precisa que se debe promover y establecer mecanismos para lograr una democracia participativa de los ciudadanos a través de mecanismos directos e indirectos de participación, además expresa que esta participación es un derecho que debe efectivizarse.

La descentralización educativa tiene como referencia la legislación que hemos hecho mención pero, al mismo tiempo, contiene una normatividad específica que resalta su importancia y la necesidad de generar espacios de participación. Los aspectos centrales están señalados en la Ley General de Educación que reconoce la importancia de la descentralización educativa y de una gestión descentralizada. Sin embargo, el documento que es más explícito acerca de la importancia del proceso es, como ya lo mencionamos, el Proyecto Educativo Nacional (PEN), *La Educación que queremos para el Perú*, presentado el año 2006, en el que queda establecida en el Objetivo Estratégico N° 4 la importancia de una gestión descentralizada, democrática y eficiente; igualmente, resalta la necesidad que en este proceso se fortalezca una participación social responsable y de calidad.

De manera más específica el DS 09, Reglamento de la Gestión del Sistema Educativo, establece la creación de los COPARE (Consejo de Participación Regional de Educación), así como los COPALE (Consejos de Participación Local), como “instancias de participación, concertación y vigilancia en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional. Constituye un espacio de concertación entre los estamentos vinculados al quehacer educativo en la región a favor del mejoramiento de la calidad educativa y del desarrollo regional”.

Como podemos observar existe una gran cantidad de disposiciones generales y específicas que determinan la importancia de la Reforma de la Descentralización, y, de manera concreta, de la descentralización educativa. También se resalta la promoción de la participación de los actores sociales en los diversos procesos y espacios que la legalidad prevé. Sin embargo, a pesar que la normatividad en nuestro país siempre ha sido frondosa, de lo cual no escapa este proceso de descentralización, la realidad transcurre de manera diferente. Demás está señalar que si la voluntad política para la descentralización educativa, se midiera solo por la normatividad legal, entonces hace muchos años que ya se hubiese llevado a cabo esta reforma. Esto nos lleva a reflexionar que para que un proceso llegue a realizarse de manera efectiva no es suficiente que exista la legalidad que la sustente, sino la calidad efectiva de la participación de los actores y de los espacios creados para tal fin.

3.2 Para generar espacios y mecanismos de participación de los actores de la educación

La voluntad política para generar espacios y mecanismos de participación de los actores de la educación en el proceso de descentralización educativa se refiere a su creación formal y, de manera especial, al empeño y esfuerzo que se hace para que funcionen y representen realmente a las instituciones involucradas.

La participación de los actores en el proceso de la descentralización educativa, se encuentra establecida en la normatividad que orienta la constitución de los COPARE Y COPALE, tanto en el plano regional como local. Al mismo tiempo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece la creación de los Consejos de Coordinación Regionales (CCR), conformado por los alcaldes provinciales y la sociedad civil. Sin embargo, una primera limitación aparece cuando se precisa que sus atribuciones son solamente consultivas y de coordinación y no tienen ningún efecto vinculante.

Vigila Perú, es una publicación a manera de reporte mensual que realiza el Sistema de Vigilancia Ciudadana del proceso de descentralización. En el reporte N° 8 hace un seguimiento del proceso de mayo a agosto de 2005; uno de los indicadores de este seguimiento es el referido a la participación ciudadana en el proceso y también a los indicadores de educación. El reporte considera que el funcionamiento del Consejo de Coordinación Regional es sumamente débil, y destaca, por el contrario, el escaso dinamismo en lo que va del proceso de regionalización, como característica de los gobiernos regionales: “De acuerdo con la Ley, el CCR debe reunirse obligatoriamente dos veces al año, pero más allá del eventual cumplimiento de la norma, su escaso dinamismo pone de manifiesto una marcada debilidad”. Y luego añade, que esta debilidad se explica por la escasa convicción con la que los gobernantes regionales y los actores de la sociedad civil regional asumen la participación ciudadana en el país, sus alcances y sus potencialidades. Esta debilidad en su funcionamiento, también tiene que ver con el carácter consultivo de este órgano, sin capacidad de decisión efectiva, con acuerdos no vinculantes con la gestión del gobierno regional. Esta debilidad significa un retraso en el proceso de descentralización como un proceso de participación efectiva.

El Comité de Coordinación Regional de Cajamarca no tiene casi ninguna significación en el proceso de descentralización educativa. En el mencionado reporte se señala que solo un 48,6% de los actores sociales que constituyen el CCR de Cajamarca han asistido a la única reunión realizada en 2005 y es el porcentaje de asistencia más bajo registrado a nivel nacional. No existe un impulso articulado y sostenido de los responsables de su convocatoria y que se explicaría no solo por la debilidad de los convocados, sino por la escasa importancia y voluntad de los entes convocantes para democratizar y hacer participativo el proceso.

En el caso de los COPARE, la situación también tiene serias dificultades. El reporte de Vigilancia Ciudadana N° 08, al que hemos hecho mención, señala que, a pesar que se han constituido la mayoría de COPARE a nivel nacional, encontramos que estos están lejos de consolidarse y legitimar su actuación.

Las razones están vinculadas especialmente con la escasa voluntad e interés que muestran las autoridades educativas regionales para generar estos espacios e impulsar la participación de los actores, situación que está relacionada con las continuas denuncias por actos de corrupción que reciben las Direcciones Regionales de Educación (*Vigila Perú*, N° 08-2005). Este quiebre de la credibilidad en estos organismos responsables de gestionar la educación, tiene una incidencia negativa en el funcionamiento del COPARE ya que, según norma, debe ser el director de la DRE quien lo preside.

En Cajamarca se instala el COPARE en el mes de Julio de 2005 con algunas limitaciones en su funcionamiento. Su presidente es el Director de la Dirección Regional de Educación de Cajamarca de aquel momento, pero solo en la formalidad, ya que quien anima su funcionamiento es la Secretaría Técnica de la Mesa Provincial de Concertación de Lucha Contra la Pobreza; esta situación expresa una seria debilidad para accionar la voluntad política de la autoridad responsable para impulsar el proceso. De otro lado, la Sub Gerencia de Asuntos Sociales del gobierno regional promueve actividades paralelas a los esfuerzos realizados por el COPARE con un claro afán de protagonismo; pero la sensación clara es que el propio gobierno regional no tenía como prioridad el avance del proceso de la descentralización educativa de manera consensuada y, por el contrario, se dejaba ganar por los apuros de la rutina administrativa.

Las instituciones que han mantenido cierta regularidad en la convocatoria han sido la propia DREC, la Mesa Provincial de Concertación de Lucha contra la Pobreza, la Facultad de Educación de la Universidad Nacional de Cajamarca, el PRONAA, la Policía Nacional, el sindicato de transportistas, el sindicato de mototaxistas, el Sidesp (Sindicato de Docentes de Educación Superior no Universitaria) y el SUTEC. Sin embargo, este último tuvo una participación muy restringida.

Al año 2006 el COPARE Cajamarca realizó talleres para definir objetivos y lineamientos de su funcionamiento. Podemos señalar que hay un esfuerzo inicial para avanzar en la formulación del diagnóstico educativo y del

Proyecto Educativo Regional, pero que todavía está en proceso. Consideramos que las debilidades en la representatividad de algunos integrantes de la junta directiva, es un asunto que no permite su legitimación.

Como podemos observar la voluntad política para promover la participación se debate entre la escasa importancia que le brindan las autoridades de orientar el proceso, y las debilidades institucionales de los actores sociales de la provincia para exigir el impulso del proceso de manera democrática y representativa.

3.3 Para la transferencia de funciones, competencias y recursos

La primera señal de la transferencia de competencias y atribuciones al sector educación la encontramos en la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) del año 2002 la cual establece el proceso de transferencia de responsabilidades y funciones del gobierno nacional a los niveles regionales y locales; además, señala que este proceso se realizará de manera gradual y por etapas, conforme a lo establecido en la Ley de Bases de la Descentralización. Las otras dos leyes que regulan la organización y funciones de los niveles de gobierno subnacionales en el tema educativo, son la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) de noviembre 2002 y la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) de junio 2003. En el siguiente cuadro se muestra las funciones a ser transferidas de acuerdo a lo establecido en cada ley, así como el respectivo cronograma.

Cuadro N° 05

RESUMEN DE TRANSFERENCIAS DEL SECTOR EDUCACIÓN 2003 – 2010

TRANSFERENCIAS	NIVEL DE GOBIERNO	LOGR / LOM	EJECUTADAS/ EN PROCESO			PROGRAMADAS				
			2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Funciones sectoriales	Regional	21				5	12	4	5	
Funciones sectoriales	Provincial	19				1	3	4	5	6
Funciones sectoriales	Distrital	19				1	3	4	5	6

Fuente. Plan de Transferencias 2006- 2010.

Nota: La transferencia de cada función se inicia en el primer año indicado y continúa el proceso durante los siguientes años con aquellos gobiernos descentralizados que no acreditaron la primera vez.

El Plan de Transferencias Sectoriales 2005-2009, así como en el Plan de Transferencias 2006-2010, establece que el gobierno nacional de acuerdo a lo contemplado en la LOGR y LOM debe transferirse 21 funciones a los gobiernos regionales y 19 en los niveles provinciales y distritales. Entre los años 2003 y 2005 no se transfirió función alguna de las contempladas en las leyes mencionadas hacia el sector educación, es recién a partir de 2005 que el Consejo Nacional de Descentralización establece un plan de transferencias que ha tenido serias dificultades como se precisa a continuación.

El primer elemento a tener en cuenta es que la Ley de Bases de la Descentralización establece que el requisito para que los gobiernos subnacionales reciban estas competencias debe acreditar la capacidad necesaria para ejercer las funciones que se deben transferir, siendo la Ley del Sistema de Acreditación de los Gobiernos Regionales y Locales (julio 2004) y su Reglamento (noviembre de 2004) los que orientan el proceso. Sin embargo, lo que se evidencia es una puja entre las ofertas de los sectores y las demandas de las regiones y localidades que deben ser incluidas en los planes de transferencia. Los sectores del gobierno central y el CND establecen los requisitos que debe cumplir cada región y localidad para acceder a la transferencia de las competencias que demanden y, adicionalmente, la

acreditación debe ser realizada por certificadores independientes. Sin desconocer la importancia de este proceso, bajo este esquema la descentralización queda sesgada a una negociación de funciones técnico administrativas y escasamente como un proceso político que democratice el poder.

Otro escollo en el proceso de transferencias es la falta de delimitaciones claras en las tres leyes que orientan la descentralización educativa respecto a las funciones que deben cumplir los diversos niveles de gobierno en este proceso, lo que ha venido generando superposición e interferencias de funciones. Tal es el caso que en la Ley General de Educación de julio 2003, la cual resalta que la Institución Educativa es el elemento central de la educación en el país; sin embargo, en la LOGR y LOM señala que son los gobiernos regionales y los municipios quienes tienen un rol preponderante. También existe una superposición de funciones respecto de la construcción de infraestructura escolar entre los niveles regionales y el gobierno central. De otro lado, existe otro nivel de disputa de las atribuciones de tipo administrativo entre municipios y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL). Como señalan Lorena Alcázar y Néstor Valdivia en la investigación *Descentralización y Presupuesto de la Educación Pública en el Perú: Avances y Desafíos (2011)*, lo que se ha puesto en evidencia con estas contradicciones es la ausencia de un modelo de descentralización educativa que presente un marco normativo general completo e integrado de descentralización del Estado.

Además, las limitaciones iniciales en las transferencias al sector educación también se explican porque la LBD establecía que estas se ejecutarían en la cuarta etapa, es decir, después que se hayan realizado las transferencias a los demás sectores. Sin embargo, a partir del “shock de descentralización” iniciado el 2007 con el segundo gobierno de Alán García, se “aceleró” el proceso; pero, como refieren Alcázar y Valdivia, este “aceleramiento” generó un sistema de acreditación simplificado para la transferencia de las 21 funciones del sector educación a los gobiernos regionales, el cual se convirtió en una “lista de Chequeo” orientada a constatar la infraestructura física e

inmobiliaria, y una ausencia marcada para verificar capacidades reales. Al mismo tiempo, el sesgo administrativo del enfoque no permitió entender la importancia de las capacidades de gestión, ni la necesidad de la transferencia de los montos presupuestales correspondientes que hagan posible el ejercicio de esas funciones. En esta lógica de “apurar” la transferencia desde un sesgo administrativo y técnico, tampoco se consideraba importante fortalecer los espacios de participación ciudadana.

En el año 2007 se inicia el Plan Piloto de Municipalización de la Educación el cual tenía como objetivo que, en un plazo de cinco años, la educación básica debería estar a cargo de los municipios. Esta decisión debilita el proceso de articulación de las regiones como espacios de planeamiento y gestión de la educación y, por lo tanto, genera indefiniciones para el traslado de competencias, especialmente de los presupuestos.

Con este marco legal y estos sesgos en la implementación, las competencias transferidas al sector educación del gobierno regional de Cajamarca, a la fecha de la investigación, también estuvieron orientadas hacia la parte administrativa. Además, como ya lo resaltamos, a pesar que el Consejo Nacional de Descentralización fue creado por ley el año 2002, en los primeros años de la DE, hasta el 2005, no hubo ningún plan efectivo de transferencias de las funciones educativas establecidas en las leyes hacia el gobierno regional de Cajamarca.

La información brindada por Propuesta Ciudadana y su reporte *Vigila Perú*, sobre el proceso de descentralización educativa en Cajamarca resalta que, a diciembre de 2005, el sector educación no transfirió ninguna competencia ni función al gobierno regional, ni a la municipalidad provincial de Cajamarca, a pesar de que para ese año ya se habían acreditado algunas competencias. Adicionalmente el proceso de acreditación de competencias para la delegación de funciones fue muy lento.

Los diferentes reportes sobre evaluación de transferencias expresan la voluntad política para mejorar o retardar los procesos de la descentralización

y de las transferencias, en tal sentido, es necesario resaltar la opinión que tiene el gobierno regional de Cajamarca en el año 2007 acerca del proceso:

En cuanto al avance del proceso de descentralización, las metas programadas en relación a la transferencia de funciones, que debería efectivizarse al 31 de diciembre de 2007, no fueron ejecutadas por falta de voluntad política de cada uno de los ministerios, quienes fueron opuestos a transferir los recursos presupuestales, físicos y humanos necesarios para la correcta implementación de las funciones a transferir, mandato que es claramente recogido en el ordenamiento jurídico vigente sobre la materia (Proceso de Descentralización. Informe Anual 2007. Cajamarca, 2008).

Es evidente que las competencias y funciones transferidas no contaron con los recursos económicos necesarios para su realización. Lo más importante es la opinión del gobierno regional acerca de la “falta de voluntad política” del gobierno central. Hasta la fecha, la transferencia de funciones no se ha resuelto adecuadamente, siendo los principales escollos, la escasa voluntad política, su financiamiento y la acreditación de capacidades para su gestión adecuada.

Resumiendo podemos señalar que la voluntad política no solo se expresa en la legalidad que oriente la descentralización educativa, sino también en la capacidad e interés de impulsar, de manera efectiva y con la suficiente claridad, los diferentes aspectos del proceso. Sin embargo, en la provincia de Cajamarca se nota la falta de unidad de las leyes que orientan la descentralización educativa, especialmente sobre las funciones que debe cumplir cada nivel de gobierno, lo que ha generado confusiones y superposiciones e interferencias de funciones que dificultan el proceso. Del mismo modo, la débil voluntad política también se expresa en el desinterés para mantener activos e institucionalizados los espacios de participación ciudadana, fortalecimiento del enfoque técnico- administrativo.

Finalmente, con los sesgos tecnocráticos que se observan en la transferencia de funciones educativas a los niveles subnacionales del gobierno, y el escaso interés para promover la participación institucionalizada, estarían expresando la débil voluntad política del gobierno central, del gobierno regional y de los gobiernos locales, para orientar la descentralización educativa como un proceso político, con involucramiento de los actores sociales. Pero, al mismo tiempo, también se pone en evidencia las dificultades para una adecuada gestión de las funciones y recursos transferidos.

La voluntad política para que se haga efectiva requiere de estar persuadido de la importancia de los procesos que se deben impulsar, caso contrario, solo se convierte en una formalidad que termina matando el proceso.

CAPÍTULO IV

PERCEPCIONES, OPINIONES Y EXPECTATIVAS DE LOS ACTORES SOCIALES SOBRE EL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Conocer las opiniones, percepciones y expectativas de los actores sociales acerca de la Descentralización Educativa (DE), es fundamental. Ello nos indica la orientación y la validez del proceso, si es asumido o no por los actores sociales y si tienen confianza en que contribuirá a la solución de los problemas que les preocupa; en otras palabras, nos da una idea acerca de la viabilidad del proceso. Asimismo, las percepciones, opiniones y expectativas junto a la institucionalidad de los actores, son aspectos centrales de una participación democrática y consciente. Si los actores tienen opiniones o percepciones positivas y una buena expectativa en el proceso, ello facilitará su convocatoria y participación. Pero si sucede lo contrario es posible que el proceso no se realice o se realice al margen de los actores más importantes, perdiendo legitimidad. Adicionalmente, el desconocimiento del proceso puede generar sesgos en las opiniones y, por lo tanto, dificultades para decidir su participación y hacer efectiva su decisión.

La DE es un proceso en el que tienen responsabilidades, roles y funciones, tanto el gobierno central como los gobiernos regionales y los gobiernos locales; en tal sentido, las opiniones, percepciones y expectativas varían de acuerdo a la responsabilidad y compromisos de los actores de cada nivel del gobierno. A ello se suman las percepciones y expectativas de los actores que se ubican en la sociedad civil de la provincia, los cuales tienen diferentes miradas acerca del proceso. Este aspecto es importante resaltarlo ya que las expectativas y el involucramiento varían en directa relación a su interés por el tema, y también, como diría Manuel Garretón (2001), a su densidad institucional. No se puede soslayar que este conjunto de percepciones y opiniones de los actores involucrados en la descentralización educativa en la provincia de Cajamarca, están directamente relacionadas con el nivel de desarrollo de la cultura democrática de las instituciones y de la sociedad en su conjunto.

En esta investigación, hemos tratado de recoger y agrupar las percepciones opiniones y expectativas de los principales actores sociales de la provincia de Cajamarca, sobre los siguientes aspectos:

- a) Orientación y posibilidades del actual proceso de descentralización educativa
- b) Espacios de participación de los actores en el proceso de descentralización educativa
- c) Participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa
- d) Voluntad política de los niveles de gobierno para impulsar el actual proceso de descentralización educativa
- e) La descentralización educativa como una oportunidad para resolver los problemas educativos de la provincia de Cajamarca

Para tal efecto se aplicó una encuesta a 37 personas entre profesores de las instituciones educativas, funcionarios de la Dirección Regional de Educación, representantes de partidos políticos, dirigentes sindicales, directores de instituciones educativas y profesores universitarios; también, se realizaron entrevistas a 11 funcionarios y directivos de instituciones.

En algunos aspectos se expresan niveles de valoración que la hemos definido como: triunfalista, positiva, y negativa- cancelatoria del proceso. Esta diferenciación la hemos hecho con el fin de analizar mejor las tendencias generales; sin embargo, estas se encuentran matizadas y no en un “estado puro”.

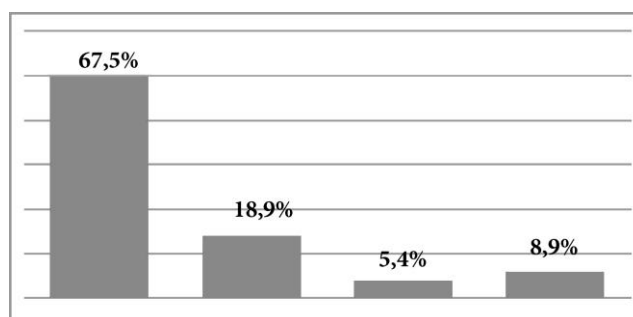
4.1 Sobre la orientación y posibilidades del actual proceso de descentralización educativa.

El 67,5% de actores sociales encuestados perciben que el actual proceso tiene un sesgo principalmente administrativo; el 18,9% lo percibe simplemente

como transferencia de recursos; y, solo un 5,4% como una oportunidad que está permitiendo la construcción de propuestas de manera participativa. Es decir, la descentralización educativa es percibida por la mayoría de los actores sociales como un asunto de traslado de competencias técnico-administrativas y no como un proceso político participativo de acuerdos, presentación de propuestas y construcción de políticas. El gráfico siguiente expresa la tendencia descrita.

GRÁFICO N° 01

ORIENTACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

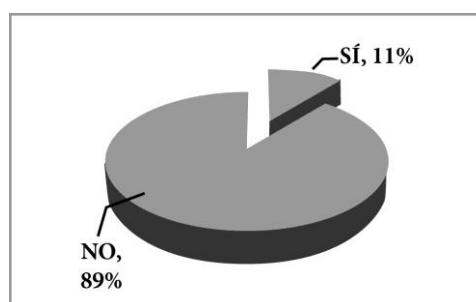


Fuente: Elaboración propia a partir del resultado de la encuesta

Relacionado con la afirmación anterior el 89% de los encuestados opinan que el actual proceso, tal como está siendo encaminando, no va a solucionar los problemas educativos de la provincia de Cajamarca.

GRÁFICO N° 02

EXPECTATIVAS SOBRE LAS POSIBILIDADES DEL PROCESO PARA LA SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS EDUCATIVOS



Fuente: Elaboración propia a partir del resultado de la encuesta

La percepción que tienen la mayoría de actores sociales de la provincia de Cajamarca es que el proceso de la descentralización educativa tiene un sesgo técnico-administrativo, y las escasas posibilidades que ven en la solución de los problemas educativos tienen explicación en: las limitaciones del enfoque y del modelo de la descentralización educativa; la insuficiente información que llega a la sociedad civil sobre el impacto que esta pueda tener en la solución de los problemas educativos de la provincia y región; y, la débil comunicación de los procesos y resultados de la descentralización educativa entre los conductores del proceso y la sociedad civil que en su mayoría expresan desconocimiento de los procesos.

A continuación se plantea una exposición de las principales opiniones de los actores sociales:

a) Opinión triunfalista del proceso

El director de la Región de Educación de Cajamarca tiene opiniones bastante optimistas. Señala que la descentralización educativa “Es una demanda totalmente legítima, mayoritaria, por no decir total de la población, y que, de una vez por todas, el gobierno central debe resolver”. Además, precisa que “la gente se siente fastidiada ya que para hacer sus trámites tiene que llegar hasta Cajamarca, por lo tanto la autonomía de las UGEL es un proceso que está pendiente de solución por parte del MEF ya que la Dirección Regional de Educación de Cajamarca (DREC) ha elevado los expedientes que justifican la necesidad de esta autonomía”.

Esta opinión expresa, al mismo tiempo, un sesgo administrativo del proceso, ya que según este funcionario, “la gente” mira a la descentralización principalmente como una oportunidad de “acercar” la burocracia y la parafernalia de los trámites a sus respectivas provincias y no como una oportunidad de construir espacios de participación democrática. Esta opinión estaría expresando el peso de la tradición burocrática-clientelista de la administración pública en nuestro país y en la región. Adicionalmente trasluce que la lógica que se debe plantear es la de negociación con el ejecutivo, y por

ningún lado postula la descentralización como una posibilidad democrática de descentralización del poder.

Cuando al mismo funcionario se le pregunta sobre el papel de la Dirección Regional de Educación de Cajamarca en el proceso de descentralización educativa, le adjudica poca responsabilidad y nuevamente señala que los procesos de delegación de funciones por parte del gobierno central no se están dando con la celeridad requerida. Esto confirma que las percepciones y opiniones varían de acuerdo a la ubicación y a las responsabilidades en el proceso de descentralización. No se comprende adecuadamente que los procesos de la descentralización tienen responsabilidades compartidas y que, además, responde a la realidad de cada región.

Sin embargo, los otros actores sociales entrevistados perciben que existe desidia o incapacidad del gobierno central para descentralizar el poder y los recursos, asimismo, que los actores regionales no están fortalecidos ni persuadidos de la importancia del proceso, lo que no les permite exigir celeridad y proponer salidas pertinentes.

El Decano de la Facultad de Educación de la Universidad Nacional de Cajamarca, que viene participando en las reuniones y actividades del COPARE también comparte esta visión optimista del proceso; aunque menos entusiasta que el funcionario anterior, señala que la descentralización educativa es una demanda de la sociedad y de las instituciones y que estas demandas se vienen recogiendo en los eventos provinciales organizados por el COPARE y, además, que los actores sociales tienen mucha confianza en el proceso. Sin embargo, esta opinión que plantea el decano expresa las limitaciones de la participación de la Universidad Nacional de Cajamarca en el proceso de la descentralización educativa, ya que debe ser una postura institucional, de apoyo crítico y alternativo al proceso.

b) Opinión crítica

La Secretaria Técnica de COPARE (Comité de Participación Regional), que, a su vez, ostenta el cargo de Presidente de la Mesa de Concertación de la provincia de Cajamarca, precisa que son las Instituciones Educativas (IE) las que tienen mayor expectativa sobre lo que se pueda hacer en la descentralización educativa y que, además, existe entusiasmo en los principales actores sociales que vienen participando. Sin embargo, considera que la Gerencia de Asuntos Sociales del gobierno regional y el gobierno local, no tienen una idea clara sobre la perspectiva de la descentralización educativa. En tal sentido, ella diferencia las percepciones y las acciones que se vienen trabajando desde las bases y las opiniones contradictorias en algunos niveles de dirección, insinuando que los procesos reales corresponden al trabajo que ella viene impulsando.

Además, tiene la opinión que el actual proceso no se está realizando como se lo había pensado y que muchos aspectos solo quedan en el nivel normativo y que no se observa una real transferencia de competencias a las regiones. Resalta, al mismo tiempo, que hay confusión en la parte normativa del proceso, lo que genera entrampamientos y disputas. Mientras que la norma otorga responsabilidades al COPARE para la construcción del Proyecto Educativo Regional (PER), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales también le da atribuciones a las gerencias de desarrollo social, lo que ha dado lugar a descoordinaciones y malestares en la región de Cajamarca.

El Subgerente de Asuntos Sociales del Gobierno Regional de Cajamarca asume una actitud de crítica al proceso de la descentralización educativa, a pesar que también tenía responsabilidad directa de encaminar el proceso. El funcionario señala que las instituciones de la sociedad civil están interesadas en la descentralización, pero que las instituciones educativas y los titulares del área administrativa de la Dirección Regional de Educación no tienen interés por la realización del proceso. Señala también que no hay una estrategia clara de la Dirección Regional de Educación de Cajamarca (DREC) para

implementar la descentralización educativa y que, por lo tanto, los directores de UGEL solo están abocados a temas de personal y tareas administrativas.

Esta toma de distancia del funcionario del gobierno regional, respecto de las responsabilidades y actividades de los funcionarios de la DREC y del COPARE, indica la ausencia de unidad en los criterios y en las estrategias para llevar a cabo el proceso de la descentralización educativa; pero también trasluce una vocación de pugna y protagonismo en desmedro de los objetivos de la descentralización educativa, lo cual contribuye a una actitud pesimista de los actores sociales. Esta situación ha generado entrecruzamiento o interferencias en las actividades que realizan el COPARE y las que realiza la Gerencia de Desarrollo Social respecto de la construcción del Proyecto Educativo Regional; promueven espacios diferentes sin coordinación alguna para un mismo tema. Esta situación se complica debido al escaso liderazgo del Director de la DRE Cajamarca para encaminar el proceso del COPARE, que según la norma es quien la debe presidir.

El economista Jesús Coronel Salirrosas, Secretario General del Movimiento Regional Fuerza Social (posteriormente Presidente del Gobierno Regional en el período 2007- 2010), señaló que lo positivo que ha podido hacer el actual gobierno nacional es avanzar en definir una normatividad, como la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Regiones y la Ley Orgánica de Municipalidades. Asimismo precisa que el instrumental legal está bastante aceptable para poder realizar un verdadero proceso de descentralización; sin embargo, el vacío principal es que el gobierno central no asignó el presupuesto necesario para su implementación, que “les han dado la ley y las competencias pero no los fondos y eso les ha atado de manos”. También, señala que el gobierno y el Consejo Nacional de Descentralización (CND) y muchos dirigentes políticos, no ven en la descentralización una oportunidad; que la responsabilidad la tienen todos, los de derecha, los de centro y los de izquierda. Salirrosas plantea una propuesta singular: que “se suspenda por diez años el proceso de regionalización y que se impulse el proceso de municipalización y que se fortalezcan los municipios para luego dar paso a un proceso de regionalización”.

Esta opinión peculiar del Secretario General del Movimiento Regional Fuerza Social, tiene una limitación al no resaltar con el suficiente énfasis la necesidad de generar procesos participativos y actores empoderados que puedan equilibrar la balanza del poder; la idea que plantea no permite una apreciación integral del problema ya que prioriza la transferencia de recursos económicos que, siendo importante, no es el único elemento. De otro lado, solo el fortalecimiento de los espacios municipales, distritales y provinciales, postergando la articulación regional, no es una salida muy acertada debido a que son dinámicas y espacios diferenciados y que requieren articularse en una visión integral y no por separado.

Por su parte, **el exsecretario Departamental del APRA** refiere que ha faltado una decisión política integral de todos los partidos y movimientos políticos para implementar políticas de Estado, no obstante que se han arribado a determinados acuerdos nacionales; y que si “se ha avanzado muy poco, es porque ha primado más la politiquería que la política”. También resalta que existe una desinformación sobre el proceso de la descentralización educativa, por lo que la ciudadanía no tiene una idea muy clara acerca de las bondades del mencionado proceso.

Esta opinión expresa una crítica al proceso, en el sentido de la falta de información de los responsables de la descentralización educativa; sin embargo, la opinión del dirigente aprista es escasamente autocrítica, ya que la gestión del gobierno regional correspondió al partido aprista, en el momento del estudio.

c) Opinión cancelatoria del proceso de descentralización educativa

El Secretario Nacional del SUTE Cajamarca de aquel momento se ubica en el otro extremo y expresa una opinión drástica sobre el proceso de descentralización educativa. Señala que este proceso se centra principalmente en la capital de la región y no tiene en cuenta la realidad de las otras provincias; precisa que no se está conduciendo adecuadamente el proceso, ya

que no existe compromiso social y unidad entre la “teoría y la práctica”, ni tampoco existe presupuesto para implementar las acciones programadas. También refiere que “el gobierno nacional no tiene interés para orientar la DE de la manera más adecuada, debido a que no cuenta con un Proyecto Educativo Nacional y una propuesta pedagógica para la realidad del país y lo poco que hace es para justificar los préstamos del Banco Mundial”. Además, dice que no existe una voluntad política del gobierno, “por lo tanto el proceso de descentralización educativa no se va a llevar a cabo”.

Estas opiniones concluyen en una opinión cancelatoria, pero no plantean una salida a la forma y contenido del proceso. En todo caso, asume una actitud gremial tradicional de oposición y un escaso compromiso para articular una propuesta seria y construida desde los maestros, alternativa que permita su participación en espacios de debate con otros actores sociales.

El personero legal del Movimiento Nueva Izquierda de la provincia de Cajamarca, en el momento del estudio, refiriéndose a la descentralización educativa y al proceso de descentralización del país en general, menciona que las políticas y orientaciones solo se han debatido a nivel central y no han considerado las potencialidades, posibilidades e intereses de las provincias, por tanto, “una propuesta de descentralización sin consulta está destinada al fracaso; la implementación de las decisiones del gobierno central se han realizado sin tener en cuenta los intereses de las provincias.” Precisa, además, que el actual proceso de descentralización tiene inspiración burocrática, centralista y de allí las dificultades para delegar las competencias y los recursos. Textualmente señala:

“Pienso que el proceso de descentralización desde ese punto de vista no viene siendo adecuadamente desarrollado porque tiene inspiración burocrática, centralista; por eso es que hay tantas dificultades desde el centro para delegar las competencias y los recursos porque solo se hacen en función de estas instancias gubernamentales y de los políticos centralistas”.

La opinión de Aliaga se refiere al proceso de la descentralización en general y aunque no hay una referencia directa al proceso de la descentralización educativa, queda implícita por extensión. Reflexiona de manera importante acerca de las limitaciones del proceso debido al peso del centralismo y la burocracia, así como a la escasa capacidad de consulta.

El Secretario Departamental de Acción Popular, enfatiza que existe un completo desconocimiento de lo que significa la descentralización y de los beneficios que traería a las provincias del interior del país y que por la falta de información la mayoría de la ciudadanía no tiene interés en los procesos descentralizadores. Al igual que los demás dirigentes políticos entrevistados, da a entender que su partido no tiene elaborado un enfoque preciso de los temas de la descentralización educativa y que, en la región, no está involucrado en el proceso.

La dispersión de las opiniones y percepciones en los actores entrevistados sobre el proceso de la descentralización educativa en la provincia de Cajamarca expresa la escasa claridad y la débil unidad de criterios sobre la legislación que orienta el proceso; pero también evidencia la ausencia de un modelo de descentralización consensuado entre las instancias del gobierno nacional, regional y local, así como con los diversos actores sociales de la provincia y la región. Adicionalmente, es importante comprender la descentralización educativa, como un proceso político de democratización del poder, como un proceso integral y socio cultural que promueva la participación y el fortalecimiento institucional de las capacidades de gestión de los actores, para administrar eficientemente las funciones y competencias, que permitan soluciones adecuadas a los problemas educativos de la región y de la provincia. Sin embargo, las percepciones y opiniones de los entrevistados indican la persistencia de un sesgo técnico-administrativo centrado en las transferencias y la reducción de la descentralización educativa a la construcción formal del Proyecto Educativo Regional. Este sesgo técnico-administrativo también se explica por la débil participación y escasa elaboración de propuestas de los partidos políticos de la región.

Al respecto, coincidimos con Manuel Dammert cuando señala que el modelo de la descentralización actual asume una relación de mercado “...de oferta y demanda, en la cual los bienes son las transferencias, con lo cual anula el carácter de soberanía de los órganos democráticos de gobierno y de autonomías de los mismos y de los ciudadanos” (Dammert, 2008. Pág. 140).

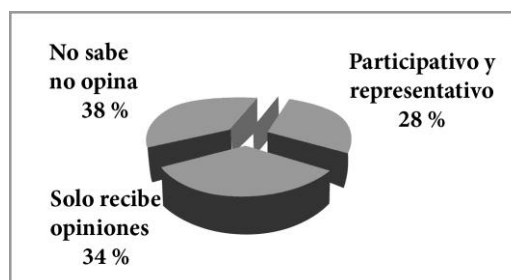
Pero también las percepciones y opiniones de los actores sociales son de desconfianza o duda sobre las posibilidades del proceso de la descentralización educativa; de desconfianza hacia los principales responsables de los niveles de gobierno que deben impulsar el proceso. Ello tiene que ver con el imaginario de la personas, en el que hay una gran desconfianza de lo que pueda venir del gobierno, es una expresión de la cultura institucional de nuestro país que refleja la manera como se construyó el Estado centralista, excluyente y con un fuerte componente de clientelismo en la relación con los usuarios.

4.2 Sobre los espacios de participación de los actores en el proceso de descentralización educativa

El 30% de los actores sociales encuestados manifiestan que los espacios que se han promovido para la descentralización educativa son participativos y representativos. El 33% consideran que solamente recogen opiniones de los participantes, mientras que el 37% no sabe, no opina. Nuevamente sale a relucir el desconocimiento sobre el proceso en este caso de los espacios de participación.

GRÁFICO N° 03

SOBRE LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir del resultado de la encuesta

Del mismo modo, los actores educativos entrevistados expresan una opinión de desconfianza sobre los espacios, la mayoría señala que estos no son representativos y que solamente se han constituido para cumplir con la formalidad de la ley. Estas opiniones son de aquellos actores que son críticos y no tienen mucha expectativa del proceso y que consideran que su orientación es principalmente administrativa y en el que escasamente se promueve la participación.

Los actores que tienen responsabilidad en la gestión del COPARE expresan una opinión positiva de los espacios de participación, señalan que son representativos, de amplia participación y muy activos. Tal es la opinión del Director Regional de Educación que preside esta instancia. El decano de la Facultad de Educación, manifiesta que el COPARE es un espacio fortalecido, en el que participan activamente algunas instituciones, aunque señala algunas críticas a la representación del gobierno regional. Sin embargo, el Subgerente de Asuntos Sociales del gobierno regional, tiene opiniones discrepantes con los anteriores, afirma que en esta instancia no existe una representatividad de la sociedad y que tiene un protagonismo innecesario.

El representante del SUTEC opina que el COPARE es un espacio de participación muy irregular y que la mayoría de sus integrantes desconocen el marco legal que orienta su funcionamiento; que el director de la Dirección Regional de Educación, no está liderando el proceso y que ha delegado su

responsabilidad en la secretaría técnica; y que en este proceso no se está involucrando a todos los actores de la sociedad, especialmente a los partidos políticos.

Los representantes de los partidos políticos señalan que los espacios de participación para la descentralización educativa no son representativos, que ellos no son convocados y que existe una opinión sesgada sobre su rol. El representante de Acción Popular señaló que solo fue convocado una sola vez y que le causó sorpresa que no estuvieran presentes otros partidos; además, comenta que la opinión de los convocantes está sesgada, ya que piensan que los partidos políticos no tenían ideas sobre la descentralización educativa y solo causan problemas. El representante del Movimiento de la Nueva Izquierda precisa que él percibe que en los espacios generados para la descentralización educativa existe dispersión y escasa voluntad política, y que, en el mejor de los casos, se expresan visiones o intereses personales o de grupo, pero no se están recogiendo las aspiraciones más amplias y que se corre el riesgo que este esfuerzo solo quede en la formalidad.

Como podemos notar, en este punto se expresa nuevamente la dispersión de las opiniones sobre la representatividad y eficacia de los espacios de participación, especialmente del COPARE. Los que están directamente involucrados con la convocatoria y participan más activamente tienen una opinión favorable de estos espacios, pero aquellos que no participan por diferentes motivos (incluido aquellos que refieren que no son convocados) expresan una opinión contraria y negativa. El problema central que se deriva de esta situación es que los espacios de convocatoria y sus productos están deslegitimados ante varios actores sociales (especialmente los partidos políticos) que no están participando. Esta percepción también se nota en la mayoría de directores de Instituciones Educativas que fueron consultados sobre el tema. Además, los problemas de protagonismo y de duplicación e interferencia de funciones y actividades entre instancias del propio gobierno regional, a las que ya hemos hecho referencia, tampoco ayudan a mejorar la opinión de los actores sociales respecto del COPARE.

Las instituciones académicas de formación docente, como la Universidad Nacional de Cajamarca y el Instituto Superior Pedagógico de Cajamarca, tampoco han expresado interés y preocupación por generar espacios propios para explicar los alcances de la descentralización, para definir el papel de sus instituciones en el proceso o para debatir propuestas institucionales sobre la descentralización educativa.

Todos estos elementos configuran una situación de dificultad para la elaboración del Proyecto Educativo Regional (PER) y para darle sostenibilidad y legitimidad al proceso de la descentralización educativa. Aunque existen actores sociales que vienen participando en los espacios, sin embargo, queda mellada su legitimidad. Además, la abstención para participar en estos espacios confirma, una vez más, la dispersión de intereses y de enfoques sobre este importante tema.

4.3 Sobre la participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa

La percepción que tienen los actores sociales de la provincia de Cajamarca sobre su propia participación en el proceso de la descentralización educativa es negativa. El 90% de encuestados opina que no vienen participando adecuadamente. Con estos niveles de autopercepción de la propia participación se complica la posibilidad de llevar a buen puerto el proceso de la descentralización educativa, más allá de las formalidades y buenas intenciones.

GRÁFICO N° 04

PERCEPCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES



Fuente: Elaboración propia a partir del resultado de la encuesta

Sin embargo, la mayoría de encuestados, el 62,2%, considera que la participación de los organismos del Estado y los actores sociales pueden mejorar su participación en el proceso de la descentralización educativa.

En las entrevistas se expresan algunas opiniones de autocrítica sobre la propia participación en el proceso, pero también de crítica a la forma cómo vienen participando otros actores.

Es previsible que en la DREC, órgano responsable de liderar el proceso de construcción del PER, la opinión oficial sea que los actores sociales están participando activamente y con “aportes directos”. Sin embargo, la opinión del otro funcionario responsable en este proceso, subgerente de Asuntos Sociales del gobierno regional, es que los gobiernos locales tienen una escasa participación en el proceso debido a que no tienen claro las competencias que les señalan las normas; asimismo opina que la participación del SUTEC es limitada, con cierto nivel de involucramiento inicial, pero que el gremio “por principio es opuesto a cualquier propuesta de cambio”. La secretaria técnica del COPARE, por su lado, es bastante crítica de la participación de la subgerencia de Asuntos Sociales del gobierno regional, en el sentido que está duplicando funciones y con una lógica muy particular de las acciones que llevan a cabo.

La opinión del SUTEC es que la participación de las instituciones en el COPARE es muy irregular, que el Director de la Dirección Regional de Educación de Cajamarca no viene asumiendo la responsabilidad que le encomienda la norma. Sin embargo, no expresa una autocrítica acerca de su escasa participación.

Las opiniones sobre la participación de la Universidad Nacional de Cajamarca no se concilian. Los gestores del COPARE señalan que la Universidad participó muy activamente y con propuestas; sin embargo, algunos docentes universitarios y de I.E. señalan que la Universidad y la Facultad de Educación, de manera particular, no participa institucionalmente, que no se percibe un liderazgo de esta casa de estudios y que, en el mejor de los casos, participaron dos o tres especialistas pero sin ninguna propuesta institucional y que no hicieron informe orgánico alguno.

Las opiniones acerca de la participación de los partidos políticos también se encaminan hacia la crítica. El entonces decano de la Facultad de Educación de la Universidad Nacional de Cajamarca, refiere que estos participan pero con “intereses y sin propuestas sobre la descentralización educativa”, además que los partidos no están participando en el COPARE. El secretario del SUTEC menciona que no se nota interés de los partidos políticos de la región en participar en el proceso, que no hay voluntad para participar en el proceso de la descentralización educativa y en la construcción del PER. La opinión de la ONG CEDEPAS, sobre la participación de los partidos, es que “no logran engancharse con los puntos de la agenda”.

Desde los partidos políticos la opinión que tienen de su propia participación es que no lo vienen haciendo como ameritan las necesidades del proceso, en todo caso se ensaya una tímida autocrítica. El representante del Acción Popular señala que esta falta de participación se explica en “la propia incapacidad, en el descrédito de la clase política y en el cálculo personal”. Según este representante, la opinión que existe sobre los partidos políticos es que “vienen a causar problemas en vez de generar ideas”.

El representante del Movimiento Nueva Izquierda es drástico sobre la participación de los actores sociales. En primer lugar, señala que las instituciones y personas que vienen participando no tienen propuestas, lo cual es un reflejo de la crisis de la institucionalidad y de la representación, que esta participación no expresa las verdaderas necesidades e intereses de la población, que “se convoca a un grupo de personas que solamente representan a ellas mismas y que no tienen la capacidad como para expresar los intereses de la mayoría de la población”.

El representante del Movimiento Regional Fuerza Social al ser consultado sobre la participación de los diversos actores en el proceso, opina que sobre este tema existe un problema grave, ya que la sociedad civil no ha participado de las convocatorias realizadas por el gobierno regional y que la responsabilidad principal corresponde a los propios partidos políticos, quienes deberían ser los principales protagonistas de este proceso de descentralización.

Una de las cuestiones principales a resaltar es que las críticas y las autocríticas a las limitaciones de la participación no tienen correlato con los correctivos necesarios para superar las limitaciones, lo que nos lleva a ensayar algunas explicaciones: la escasa importancia que se le atribuye a la descentralización educativa, como oportunidad para resolver los problemas educativos; las limitaciones y sesgos de los entes convocantes, así como las dificultades de los espacios para resolver adecuadamente los aspectos centrales del proceso; y, finalmente, la debilidad de los propios actores.

El proceso de descentralización se viene dando en un contexto de fragmentación social y, por lo tanto, de deterioro de la participación de la sociedad civil y de sus instancias y representaciones, lo cual explica esta actitud de descalificación mutua. Asimismo, es evidente que esta actitud es una expresión de los intereses particulares de las instituciones participantes, atrapadas por la inmediatez, sin un modelo y una estrategia que oriente su participación en el proceso de la descentralización educativa; pero también es

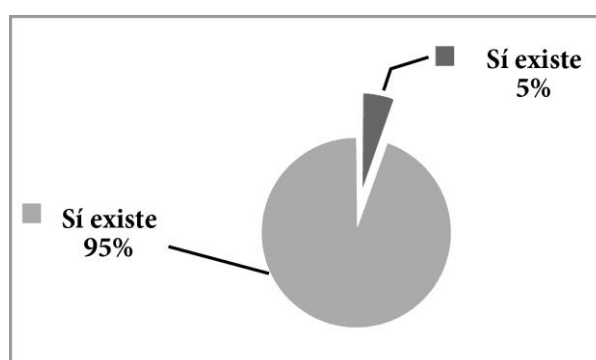
la expresión de una cultura de descalificación del accionar del otro, muy enraizada en nuestro medio.

4.4 Sobre la voluntad política de los niveles de gobierno para impulsar el actual proceso de descentralización educativa

Esta dimensión es importante ya que complementa las interpretaciones que se hacen en el capítulo en el que se aborda la voluntad política en el proceso de la descentralización educativa. Un categórico 95% de los actores entrevistados opinan que no existe voluntad política del gobierno nacional y regional para llevar a cabo la descentralización educativa. Esto expresa las limitaciones de los responsables para comunicar y explicar las conveniencias del proceso y, principalmente, el desdén, el bloqueo de las etapas y la lentitud de la maquinaria estatal; lo cual pone en evidencia el divorcio del Estado nacional con los diferentes niveles, y estos con el conjunto de la sociedad.

GRÁFICO N° 05

PERCEPCIÓN SOBRE LA VOLUNTAD POLÍTICA DEL GOBIERNO PARA LA REALIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA.



Fuente: Elaboración propia a partir del resultado de la encuesta

A pesar de los avances formales en la normatividad para este proceso, los diversos actores sociales entrevistados no perciben voluntad política del

gobierno central para impulsar el proceso de la descentralización educativa. Las principales críticas provienen desde los actores políticos. Jesús Coronel Salirrosas, representante del Movimiento Regional Fuerza Social, señala que “no existe una voluntad desde el ejecutivo para que el país se descentralice ya que allí se concentra el poder económico y político y le conviene mantener esta situación para que desde Lima se siga manejando al resto de provincias y regiones”; insiste “que les han dado la legalidad y las funciones pero no los fondos”. El representante del APRA también opina que no hay voluntad política del gobierno para impulsar el proceso, pero también resalta las limitaciones del factor humano para realizar las diferentes etapas del proceso.

Los funcionarios del gobierno, tanto de la DREC como del gobierno regional, afirman que desde el ejecutivo no existe voluntad política para impulsar con fuerza el proceso, “se aprecia que no es prioridad para el actual gobierno, una muestra es el presupuesto que se le otorga al sector”, opina el subgerente de Asuntos Sociales del gobierno regional de Cajamarca. La misma opinión tiene el Director de la Región de Educación cuando refiere que “existe la declaración de los voceros del gobierno central sobre la necesidad de la descentralización educativa, pero lo que no vemos son hechos palpables, lo que nos llevaría a pensar que no habría la suficiente voluntad política para llevar a cabo este proceso”.

Esta percepción de la precariedad de la voluntad política no solo se refiere al gobierno nacional, sino también a los subniveles de gobierno regional y local. Esta percepción de la débil voluntad tiene que ver con la lentitud en las transferencias de funciones y recursos, pero también con la escasa promoción de la participación de los actores sociales en el proceso de la descentralización educativa en la provincia de Cajamarca.

Es importante destacar que la voluntad política es un atributo importante para llevar a cabo, de mejor manera, el proceso y no es un asunto privativo de los diferentes niveles de gobierno, sino también de los partidos políticos y de los otros actores sociales que tienen responsabilidad en la descentralización educativa. A esto se suma la insuficiente comprensión de los convocantes acerca de la importancia de motivar y promover un proceso participativo;

pero también el predominio de una visión burocrático-administrativa. Finalmente la voluntad política se resiente ante la debilidad institucional de los actores de la sociedad civil.

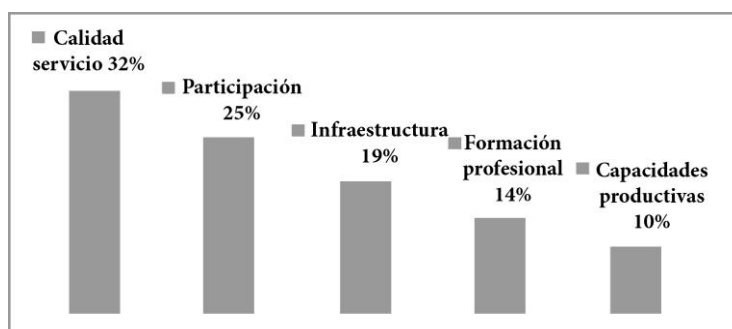
4.5 Sobre la descentralización educativa como una oportunidad para resolver los problemas educativos de la provincia de Cajamarca.

Las críticas de los actores sociales respecto de la orientación actual del proceso de descentralización educativa en la provincia de Cajamarca, son claras y contundentes; sin embargo, al ser consultados acerca de la descentralización educativa como una oportunidad (en el sentido de una reforma pendiente y necesaria) o como una estrategia válida para solucionar los problemas educativos de la localidad, la mayoría opinó favorablemente. Adicionalmente, se les consultó cuáles serían los principales problemas que la descentralización educativa debe resolver y se obtuvieron los siguientes resultados:

El 32,4% de los entrevistados opina que la descentralización educativa debería ayudar a resolver la baja calidad del servicio educativo; el 19% como una oportunidad para resolver la deficiente infraestructura; el 13,2% considera que es una ocasión para solucionar la deficiente formación profesional docente; el 10,3% afirma que es una oportunidad para solucionar las deficientes capacidades productivas de la provincia y la región. Es importante resaltar que un nada desdeñable 25% considera que la descentralización educativa es una oportunidad para revertir la baja participación de la población en los asuntos educativos.

GRÁFICO N° 06

**LOS PROBLEMAS QUE DEBERÍA RESOLVER LA
DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA**



Fuente: Elaboración propia a partir del resultado de la encuesta

Es necesario resaltar que la percepción mayoritaria de los actores entrevistados respecto de la descentralización educativa, es la de una oportunidad para resolver problemas concretos del servicio educativo, desde una lógica de resultados y no desde una perspectiva de un proceso político participativo y de oportunidad para pensar en la educación que requiere la región y la provincia.

Resumiendo, las percepciones y expectativas de los actores sociales sobre la descentralización educativa en la provincia de Cajamarca, configuran una visión con un nivel de dispersión que no ayuda a orientar el proceso, ni genera confianza en sus posibilidades; del mismo modo, resiente la participación institucionalizada de los principales actores sociales. Las percepciones más pesimistas en el proceso de descentralización educativa provienen de los partidos políticos, del sindicato de maestros (SUTE- Cajamarca) y de los docentes y directores de las Instituciones Educativas, quienes consideran que este proceso es solo una formalidad política del gobierno central y que en la práctica no se evidencia una voluntad real para llevarla a cabo de manera decidida; asimismo, que el ejecutivo expresa una concepción centralista y burocrática del proceso. Los funcionarios de la DRE y del gobierno regional también señalan que esta ausencia de voluntad de parte del gobierno central se traduce en la lentitud de transferencia de funciones y en la escasa dotación

de recursos económicos, sin los cuales es imposible la realización del proceso de descentralización educativa.

Los actores sociales perciben la falta de unidad en la orientación del proceso, en el plano local y regional, siendo el caso más dramático el de los funcionarios que son parte de la misma gestión, del mismo partido político y son responsables de orientar la descentralización educativa, pero por las pugnas y por el protagonismo desdibujan el proceso. Esta falta de unidad en el proceso estaría impidiendo un adecuado entendimiento de los actores sociales de Cajamarca y la afirmación positiva de sus expectativas en la descentralización educativa para la solución de los principales problemas educativos.

La escasa participación de las representaciones locales de los partidos políticos en el proceso de la descentralización educativa se explica por las siguientes razones: los convocantes no están entendiendo la importancia de la dimensión política del proceso y no sienten ninguna obligación, ni necesidad de convocar a los partidos y movimientos regionales; pero, al mismo tiempo, los propios partidos políticos no consideran a la descentralización educativa como un asunto importante dentro de sus agendas. Además, los representantes de los partidos políticos entrevistados tienen una débil apreciación del proceso de la descentralización educativa.

CAPÍTULO V

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

La participación democrática y representativa de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa es un elemento fundamental para garantizar una adecuada orientación del proceso, así como para abordar los principales problemas de la educación de la provincia y de la región Cajamarca. La calidad de la participación de los actores sociales tiene que ver con aspectos relacionados con la cultura democrática y participativa de la localidad, con los enfoques de participación establecidos en el marco legal sobre descentralización educativa; con el interés y la voluntad política de los convocantes; y, con la fortaleza o densidad institucional de los convocados. En esta parte nos interesa conocer los espacios de participación, que desde el gobierno y la sociedad civil se han constituido para promover la descentralización educativa en la provincia de Cajamarca; también pretendemos precisar las formas de participación y, finalmente, analizar los niveles de información que tuvieron los actores sobre las fases y productos del proceso.

5.1 El COPARE: Legislación y desarrollo en la provincia de Cajamarca

El espacio en el que inicialmente se abordaron los problemas de la educación desde la perspectiva de la incidencia de la pobreza fue la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza de la Provincia de Cajamarca, convocada por la Municipalidad Provincial en 1993, posteriormente se oficializó a través del DS 01-2001 Promudeh. En un estudio realizado en 1995 por Luis Soberón¹ refiere que los principales vacíos de la Mesa estaban referidos al tiempo limitado dedicado por los participantes y a la discontinuidad de su participación. A pesar que el número de instituciones

¹ La Mesa de Concertación de Cajamarca: Un estudio de caso sobre políticas integradas en el Perú. Luis Soberón. 1995.

participantes sumaban cerca de cien, sin embargo, su nivel de compromiso era bastante diferente. Las que tenían más restricciones para la participación eran las instituciones estatales; respecto de la universidad no se percibía un compromiso institucional, sino solo a nivel de algunas facultades interesadas en gestionar algunos proyectos sin pasar necesariamente por la institucionalidad de la Mesa de Concertación; es decir, era una participación utilitaria.

El mismo estudio precisa que el sindicato de maestros, SUTEC, tampoco participó y los sectores políticos, a pesar que reconocían su importancia, reclamaban mayor amplitud y menos protagonismo de las ONG. La otra dificultad que resalta Soberón es la escasa capacidad de llevar a la práctica los proyectos o los acuerdos ya que solo quedaban en la generalidad. Finalmente, refiere como otra valla la limitada relación intersectorial para acometer la solución de los problemas. En setiembre de 2002 se instala la segunda versión de la Mesa de Concertación, con funcionamiento independiente; a pesar de que uno de sus ejes temáticos siguió siendo el tema educativo, la presencia de la Mesa no tuvo la incidencia esperada en la solución de la problemática de la educación, ni tampoco en el proceso posterior de descentralización de la educación.

Durante el gobierno de Toledo, mediante la Ley General de Educación 28044, se orienta la constitución de los Consejos Participativos Regionales de Educación (COPARE). Esta ley señala dos dimensiones de su rol: como instancias de participación, concertación y vigilancia en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional; y, como espacios de concertación con los estamentos vinculados al quehacer educativo en la región a favor del mejoramiento de la calidad educativa y del desarrollo regional (Artículo 58°). Desde el año 2003 se van constituyendo en algunas regiones. La norma establece que el COPARE debe estar presidido por el Director Regional de Educación y constituido por representantes de docentes de instituciones educativas, universidades e institutos superiores, sectores económicos productivos, comunidad educativa, es decir, una representatividad amplia.

Teniendo como marco referencial esta legislación, en la provincia de Cajamarca se constituye el Consejo de Coordinación Regional (CCR) el año 2003 y teniendo como función central la concertación con la sociedad civil para orientar los aspectos centrales de la descentralización; sin embargo, no se consolidó por la falta de precisión de sus funciones por parte del Consejo Nacional de Descentralización (CND), pero también por el carácter no vinculante de sus acuerdos; de tal manera que su funcionamiento fue formal y con escasa representación institucionalizada. Junto a estas limitaciones legales se sumaban la falta de voluntad política de las autoridades regionales para promover y motivar su funcionamiento.

Según informe de la institución Participa Perú de noviembre de 2004, a esa fecha, no se había constituido ningún espacio de coordinación entre el gobierno regional y la sociedad civil. El COPARE Cajamarca, se constituyó el 15 de junio de 2004, con la participación de la Gerencia de Desarrollo Social, posteriormente se van incorporando otras instituciones como la Universidad Nacional de Cajamarca, el SUTEC, algunas ONG, la Mesa de Lucha Contra la Pobreza, entre otras. Tiene como propósito principal la construcción del Proyecto Educativo Regional, para lo cual se constituyó una Mesa Técnica Interinstitucional, como su soporte técnico, conformada por diversas instituciones; además se definieron equipos de trabajo con otros actores (Iguñiz, Miranda y Sánchez, 2006). En este proceso se organizaron diversas actividades, destacando los talleres provinciales que se llevaron a cabo desde el mes de julio a diciembre de 2005 en 12 provincias, donde se debatieron los Lineamientos de Políticas Educativas y Desarrollo Regional.

En diciembre del mismo año se suscribe un convenio entre el Gobierno Regional, la Dirección Regional de Educación y la Organización de Estados Iberoamericanos, OEI, para ejecutar el proyecto de construcción del PER y que tuvo un financiamiento importante para plasmar el proceso. En este contexto, se produce una pugna por el liderazgo del proceso de construcción del PER, entre el COPARE y la Gerencia de Desarrollo Social del gobierno regional, las que fueron acicateadas por la ambigüedad de la normatividad referida a las competencias de los diferentes niveles de gobierno. La Gerencia

de Desarrollo Social tenía su dinámica propia y no se articulaba necesariamente con los otros actores, tal es así que en julio del 2004 organiza el encuentro regional *Prioridades y estrategias del Proyecto Educativo 2004-201*. De otro lado, en agosto de 2005 a través del COPARE se organiza el I Encuentro Regional “Concertando por la Educación”. En marzo de 2006 se realiza el Seminario Regional “Asumiendo nuestro compromiso sociopolítico por una propuesta educativa regional”, en el que se presentan los acuerdos del Encuentro Regional, con la participación de profesionales e instituciones de la región y del Consejo Nacional de Educación, Foro Educativo, los partidos Unión del Pueblo Peruano, Concertación Descentralista, y Restauración Nacional. (Iguíñiz, Miranda y Sánchez, 2006).

En el Boletín virtual N°10 del Consejo Nacional de Educación, de marzo de 2008, se realiza una evaluación de la experiencia de los COPARE, del cual conviene destacar dos aspectos importantes ya que refuerzan las reflexiones que estamos elaborando en la presente investigación. En primer lugar, los COPARE, en algunos casos, han tenido problemas de representatividad y de permanencia de los integrantes, pues no siempre asisten los mismos ni cumplen con los compromisos asignados; en segundo lugar, los acuerdos adoptados por los COPARE no tienen una real influencia en el proceso de toma de decisiones ni en quienes las toman (decisores de políticas), de tal manera que estas quedan sujetas a la buena voluntad de la DREC y al interés del gobierno regional. Resultando de esta situación que la participación de la sociedad civil, en este espacio, se ve burlada generando desazón.

5.2 Formas y áreas de participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa

Existe un reconocimiento unánime de los actores entrevistados acerca de la importancia de la participación en el proceso de descentralización educativa de la provincia de Cajamarca. La Dirección Regional de Educación de Cajamarca (DREC), la subgerencia de desarrollo social del gobierno regional,

la Facultad de Educación de la Universidad Nacional de Cajamarca, el Sindicato de Docentes de Educación Superior (SIDESP), la ONG CEDEPAS, y la propia representante de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza de la provincia, el SUTEC, que participó en los inicios del proceso, el Sindicato de taxistas y mototaxistas, la Policía Nacional, entre otras, fueron los actores sociales que participaron con mayor frecuencia en el proceso de la descentralización educativa.

Los responsables de la conducción del proceso de descentralización educativa en la provincia y en la región Cajamarca, afirman que las diversas instituciones, especialmente de base (como las instituciones educativas), participaron activamente. La secretaria técnica del COPARE, señala que hay más de 200 instituciones que vienen participando en el proceso. El director de la DREC refiere que en este proceso se viene consultando y recogiendo las demandas de los diversos actores de las diferentes provincias de la región a través de talleres desconcentrados y que todos los acuerdos que se toman son consensuados. Sin embargo, los directores y docentes de las instituciones educativas expresan que no tienen una participación institucional. En su gran mayoría, incluso los colegios más representativos de la localidad, no están participando de manera efectiva como institución, en el mejor de los casos la participación de los docentes y otros actores se reduce a la realización de talleres para hacerles determinadas consultas, para recoger información y para escuchar sus demandas. Las APAFA también tienen serias limitaciones para participar en el proceso. La Oficina Diocesana de Educación Católica de Cajamarca tampoco tiene conocimiento del proceso y no está participando.

La Universidad Nacional de Cajamarca, el Instituto Superior Pedagógico, la Federación Universitaria de Cajamarca, el Consejo de Estudiantes, el SUTEC, el Frente de Defensa de la Ecología y del Medio Ambiente, las Rondas Campesinas, las APAFA, la Cámara de Comercio de Cajamarca y otras instituciones, han participado en algunos eventos del proceso de descentralización educativa; sin embargo, la mayoría de estas no lo hacen institucionalmente, por la carencia de mecanismos y espacios institucionales

propios para debatir y acordar propuestas previas, para luego ser planteadas en los espacios más amplios como el COPARE.

El SUTEC solo participó al inicio del proceso, luego deja de participar argumentando que los acuerdos que se toman y los documentos que se producen en estos espacios no tienen ningún efecto práctico en el proceso de descentralización educativa de la provincia y de la región. Su retiro también tiene que ver con las propias debilidades institucionales en la construcción de propuestas de manera consensuada.

La Universidad Nacional de Cajamarca no tiene una participación institucional, está restringida a la Facultad de Educación y con problemas para articular una propuesta ya que la presencia de los docentes de esta facultad que participan en el COPARE tampoco es producto de un debate a nivel institucional, sino más a iniciativas o planteamientos de tipo personal con un componente de interés profesional. A pesar de ello, la participación de la Facultad de Educación en la construcción del PER ha sido más de asesoramiento técnico en algunas áreas específicas.

Algo parecido sucede con los otros actores sociales importantes de la provincia de Cajamarca, ya que no participaron en el proceso y los que participaron, en su mayoría, no lo hicieron institucionalmente, sino, a través de representantes portadores de iniciativas y puntos de vista personales y no de propuestas y decisiones discutidas internamente en sus instituciones; de allí que, como veremos más adelante, los acuerdos y compromisos asumidos y documentos publicados no hayan tenido los impactos esperados, como es el caso del propio documento del PER.

En la encuesta aplicada solo el 30% de actores sociales señalan que han presentado propuestas, pero, al mismo tiempo, precisan que estas no fueron elaboradas institucionalmente; tampoco tienen una idea clara sobre qué aspectos específicos del proceso fueron las propuestas. La baja calidad de la participación no ha permitido afianzar procesos que ayuden a entender los requerimientos de la DE y, por lo tanto, a resolver los problemas educativos de

la provincia. Además, como hemos afirmado, se puede constatar que, con las debilidades institucionales referidas, las propuestas han transitado más por iniciativas personales que por las rutas de la reflexión colectiva.

El cuadro siguiente muestra que la mayoría de actores entrevistados participaron en los espacios convocados sin presentar propuestas referidas a la descentralización educativa.

CUADRO N° 06

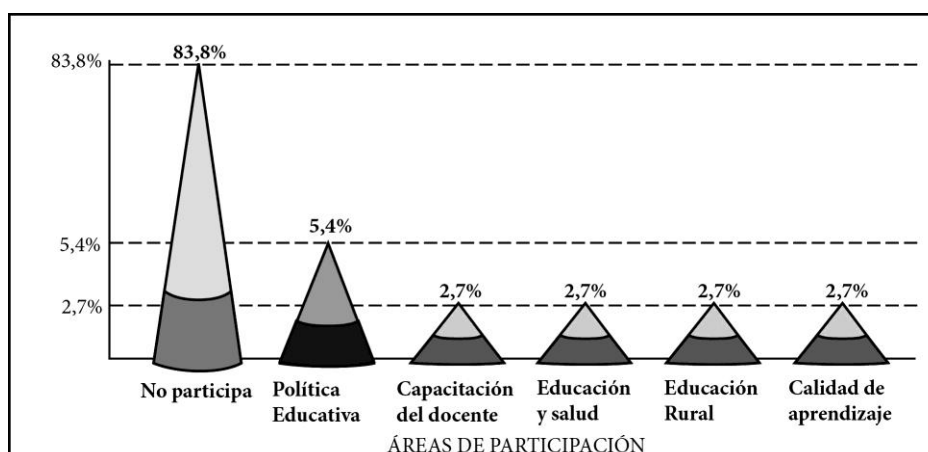
PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS DE LOS ACTORES SOCIALES DE LA PROVINCIA DE CAJAMARCA

Presentación de propuestas en el proceso de la descentralización educativa		
Actores sociales	N	%
Sí han presentado propuestas	10	30,3
No han presentado propuestas	23	69,7
Total	33	100

Lo que se percibe es que hay una débil vocación y tradición de participación institucional; existe toda una práctica de participación individual, a “nombre de la institución”, pero sin recoger las opiniones y las decisiones de sus integrantes, de tal manera que las opiniones y las decisiones del representante corresponden a su persona y no al colectivo; es decir, hay una crisis de representación de los actores sociales que afecta directamente a la participación efectiva en el proceso de descentralización educativa.

El gráfico N° 07 muestra que el 83,8 % de los actores sociales no participan en estos debates, y el resto solo ha participado en algunas áreas temáticas diseminadas.

GRÁFICO N° 07

ÁREAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES

Concluyendo planteamos un modelo de los diferentes niveles de participación en el proceso de la DE en la provincia de Cajamarca, para lo cual hemos tenido en cuenta los principales atributos de los actores.

a) Participación activa y con propuesta institucional

Esta forma de participación sería la ideal; sin embargo, por la debilidad institucional que hemos anotado, las instituciones participantes no cumplirían con estos atributos. Además las diversas propuestas presentadas en el proceso no tienen la solidez y pertinencia requeridas.

b) Participación activa y con propuesta personal o de equipo

Participan regularmente en las convocatorias y demuestran cierto nivel de conocimiento de los temas y procesos educativos y de la propia descentralización; sin embargo, no construyen propuestas institucionales, alcanzan iniciativas individuales o de un equipo pero que no expresan la opinión institucional. Este sería el caso, incluso de la Universidad Nacional de Cajamarca y de la presidente de la Mesa de Concertación.

c) Participación pasiva sin propuesta

La mayoría de instituciones educativas, APAFA y otras instituciones y actores sociales de la provincia de Cajamarca, que fueron convocados en el proceso de la descentralización educativa, lo hicieron con representantes que acuden a las reuniones a título personal o a nombre de sus instituciones sin llevar propuesta alguna, por lo tanto, el nivel de su participación no destaca, simplemente participan porque tienen que participar o, en el mejor de los casos, participan en un nivel de consultas sobre determinados temas que fueron tratados en los talleres.

d) Sin participación y con actitud crítica

Tal vez un modelo final es aquel que no participa porque no es convocado o simplemente no le interesa o no le convence el espacio de participación, pero que expresa una actitud de crítica al proceso. En este rubro se podrían ubicar a la mayoría de partidos políticos y al sindicato del magisterio (SUTEC).

5.3 Conocimiento de los procesos y resultados de la participación en el proceso de descentralización educativa

La calidad de la participación de los actores en los espacios mencionados, especialmente en el COPARE, dependen de varios factores, uno de ellos es el nivel de conocimiento e información de los diferentes aspectos del proceso de la descentralización educativa. La mayoría de los actores sociales y educativos entrevistados tienen conocimiento de la existencia del COPARE como espacio para abordar los temas y procesos de la descentralización educativa; sin embargo, no tienen conocimiento de los debates, acuerdos, productos y compromisos que se han ido generando en los eventos. Si hay algún debate, este no trasciende hacia la mayoría de los actores sociales que deberían estar involucrados con el tema, menos al resto de la sociedad.

El 67,5% de los actores consultados desconocen los temas de la descentralización educativa que se vienen tratando y el 22,5% restante, refiere que los temas abordados en la DE tienen que ver principalmente con la capacitación docente y la programación curricular. En menor medida señalan temas relacionados con la DE, incluida la transferencia de recursos y competencias. En el cuadro que presentamos a continuación solo 12 encuestados tienen conocimiento de los temas tratados, lo cual pone en evidencia la desinformación y la ausencia de una estrategia clara e integral de comunicación de los procesos y productos.

CUADRO N° 07

CONOCIMIENTO DE LOS TEMAS ABORDADOS EN EL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Temas Tratados		
Espacios	N	%
Programas curriculares	3	25,0
Descentralización del gobierno regional	2	16,7
Transferencia de los recursos	2	16,7
Capacitación a los docentes	5	41,6
Total	12	100

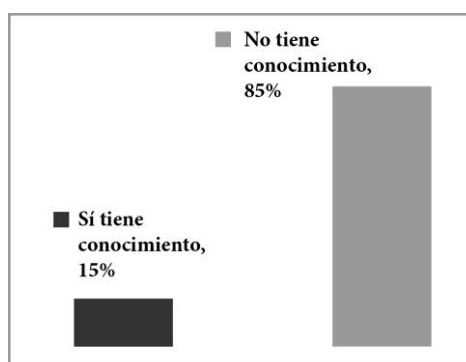
La situación se complica cuando se consulta la opinión de los docentes de las instituciones educativas, la mayoría desconoce la existencia de los debates y compromisos. Esto es preocupante ya que uno de los factores centrales del fracaso de anteriores procesos de reforma educativa ha sido la débil vocación para involucrar a los docentes como un actor central.

Si la mayoría de actores no tiene conocimiento de los temas que se debaten, tampoco tiene conocimiento de los productos o resultados de los talleres, mesas redondas, encuestas, etc. El 85% manifiesta que no tienen conocimiento de los resultados o productos de los eventos, lo que explica las

debilidades de las instituciones convocantes para la socialización de los resultados y también la debilidad de la participación.

GRÁFICO N° 08

CONOCIMIENTO DE LOS RESULTADOS DE LOS EVENTOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA DE LA PROVINCIA DE CAJAMARCA



Como podemos ver, la participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa de la provincia de Cajamarca es muy dispersa y está condicionada por varios factores: las expectativas que tienen del proceso de descentralización, por la débil institucionalidad, por el débil y el disperso enfoque que manejan sobre la descentralización. En tal sentido, los espacios donde participan los actores e instituciones tienen un reconocimiento teórico, legal o de palabra, pero en la práctica queda restringida a la consulta sin responsabilidades vinculantes. La mayoría de las instituciones, incluidas las de base, participan a nivel de consulta, sin posibilidades, ni capacidad para plantear propuestas institucionalizadas.

La mayoría de las instituciones no han procesado espacios propios para debatir los temas de la descentralización educativa por lo que su participación en los espacios más amplios haya sido formal o con iniciativas personales o de equipos más pequeños. La mayoría de representaciones no llevan necesariamente la opinión de la institución y otras que no son representativas de los colectivos. Además, hay una parte importante de los actores sociales y educativos de la provincia de Cajamarca que no está participando en el

proceso de descentralización educativa. A pesar de ello, algunos de estos, especialmente los partidos políticos y el gremio de maestros, son críticos al proceso.

La participación de los funcionarios de la Región de Educación o de la Gerencia de Desarrollo Social está sesgada principalmente a los aspectos de corte administrativo y no a la promoción y fortalecimiento de la participación colectiva, institucional y proactiva de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa de la provincia de Cajamarca.

La comunicación de los enfoques, procesos, plazos, acciones y resultados, se convierte en uno de los elementos más importantes para que las personas o actores participen adecuadamente o perciban las bondades de la descentralización educativa. Sin embargo, en la provincia de Cajamarca se aprecia la poca claridad de los propios responsables de orientar el proceso acerca de los alcances de la reforma. Estas deficiencias en la comunicación de la información es uno de los factores que ayuda a la constitución de las percepciones y opiniones negativas y, por lo tanto, contribuyan a una perspectiva de escasas posibilidades de éxito del proceso.

Una de las críticas principales que se hace al COPARE es la débil convocatoria institucional, la cual explica su inactividad posterior a la construcción del PER y a la casi nula capacidad de fiscalización en la implementación de este documento. Una vez más se confirma que la mayoría de actores entrevistados opinan que los espacios no han sido suficientemente representativos, ni recogieron las auténticas demandas de la población sobre la descentralización educativa.

CAPÍTULO VI

INSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTORES SOCIALES EN EL PROCESO DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

La institucionalidad de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa es fundamental. Su fortaleza permitirá la representatividad y la capacidad de discutir y elaborar propuestas institucionales y, consecuentemente, que los procesos adquieran legitimidad. En otras palabras, la institucionalidad es una garantía para una adecuada y efectiva participación, para la sostenibilidad y viabilidad del proceso; por tanto, representa una expresión del ejercicio democrático al interior de las organizaciones e instituciones.

La institucionalidad de los actores se explicará en relación a lo que Manuel Garretón denomina “densidad institucional”, entendida esta como el conjunto de atributos que tienen las instituciones y que les garantiza consistencia en su funcionamiento interno y en su relación con las demás instituciones de la sociedad. Para la presente investigación tomaremos en consideración los siguientes atributos institucionales: conocimiento y compromiso en el proceso de la descentralización educativa, toma de decisiones institucionales sobre asuntos del proceso y elaboración de propuestas institucionales.

6.1 Conocimiento y compromiso de los actores sociales, según el marco legal de la descentralización educativa

La mayoría de los actores sociales y educativos de la provincia de Cajamarca, desconocen las atribuciones que le brinda la norma, la orientación y los objetivos del proceso de la descentralización educativa; por tanto, no tienen claridad sobre sus roles y sus compromisos institucionales son muy débiles o inexistentes.

Como señalamos en el capítulo III, el marco legal de la descentralización “garantiza” formalmente la participación de la sociedad civil a través de los espacios que se constituyen para tal fin. La Ley de Descentralización y la Ley General de Educación, destacan la necesidad de la descentralización educativa y los objetivos que pretende lograr con su realización. Se puede decir que las atribuciones de los actores en el proceso de la descentralización educativa se encuentran establecidas en la norma que orienta la constitución y el funcionamiento de los COPARE y COPALE; asimismo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece la creación de los Consejos de Coordinación Regionales (CCR), su constitución y atribuciones.

Es importante determinar el nivel de conocimiento que tienen los actores sociales sobre la normatividad que orienta el proceso de descentralización educativa. Según la encuesta aplicada, el 78,79% de los actores sociales desconoce las normas legales que sustentan el actual proceso de descentralización educativa, mientras que solo el 21,21% manifiesta tener conocimiento de las mismas. Lo dramático, como lo señalamos anteriormente, es el desconocimiento de algunos niveles de gobierno regional y local, con responsabilidades en la conducción del proceso.

CUADRO N° 08

CONOCIMIENTO DE LAS NORMAS LEGALES QUE SUSTENTAN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Actores sociales	N	%
Sí tiene conocimiento de las normas legales sobre el actual proceso de descentralización educativa	7	21,21
No, tienen conocimiento de las normas legales sobre el actual proceso de descentralización educativa.	26	78,79
Total	33	100,0

Solamente el 30% de los actores sociales tiene conocimiento de las atribuciones que les otorga las normas legales en el actual proceso de descentralización educativa. Ver cuadro N° 09.

CUADRO N° 09

CONOCIMIENTO DE LAS ATRIBUCIONES QUE OTORGA LAS NORMAS LEGALES

Actores sociales	N	%
Sí tiene conocimiento de las atribuciones que otorga la normas legales sobre el actual proceso de descentralización educativa	9	30
No tienen conocimiento de las atribuciones que otorgan las normas legales sobre el actual proceso de descentralización educativa.	21	70
Total	30	100,0

Con estos niveles de desconocimiento institucional de la normatividad de la descentralización educativa resulta difícil que se puedan asumir compromisos institucionales a mediano plazo. Esta debilidad puede jugar y poner en riesgo el futuro del proceso, comprometiendo su continuidad y sostenibilidad. Uno de los elementos importantes para el funcionamiento de las instituciones es la información, que puede llegar a través de los órganos oficiales encargados de orientar el proceso, o también como una búsqueda propia de los actores que tienen interés para conocer los objetivos y las atribuciones que le brinda la norma para una mejor performance. Sin embargo, cuando no existe este interés en brindar información o en buscarla, puede ser una expresión que no hay voluntad para involucrar o involucrarse en los asuntos de la descentralización educativa.

En este contexto de desinformación no es raro que solo el 18,2% de actores sociales encuestados asuman compromisos institucionales sobre asuntos relacionados con el proceso de la descentralización educativa, mientras que un mayoritario 81,8% no asumen responsabilidades.

CUADRO N° 10

COMPROMISOS INSTITUCIONALES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Actores sociales	N	%
Sí tiene conocimiento de las atribuciones que otorga la normas legales sobre el actual proceso de descentralización educativa	9	30
No tienen conocimiento de las atribuciones que otorgan las normas legales sobre el actual proceso de descentralización educativa.	21	70
Total	30	100,0

Complementariamente, los actores entrevistados refieren que la mayoría de los actores sociales e instituciones no tenían conocimiento de la legislación que orienta el proceso, por lo tanto, tampoco de los roles que deben asumir en el proceso de la descentralización educativa, situación que es confirmada por el reporte de Vigilancia Ciudadana que indica que solo un 48,6% de los actores sociales que constituyen el CCR de Cajamarca han asistido a la única reunión realizada en 2005. Los compromisos se pueden asumir conscientemente, en la medida que se tienen conocimiento de la orientación y objetivos del proceso, de las atribuciones que le otorga la legalidad; de lo contrario son compromisos precarios.

6.2 La toma de decisiones institucionales para participar en el proceso de la descentralización educativa

Con un desconocimiento de los roles que le otorga la norma, de los enfoques y objetivos de la descentralización educativa, se complica la toma de decisiones institucional para participar en el proceso y para abordar los temas del proceso. Según la encuesta aplicada, la mayoría de instituciones no realizaron reuniones para definir o resolver aspectos relacionados con la descentralización educativa. El 81,1 % de los actores sociales de la provincia de Cajamarca no realizaron eventos propios sobre los temas de

descentralización educativa, lo que confirma lo señalado en el capítulo anterior, en el sentido que la participación y las propuestas que se plantearon no han sido producto de decisiones institucionales sino de opiniones personales.

CUADRO N° 11

REALIZACIÓN DE EVENTOS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Actores sociales	N	%
Si realizan eventos	7	18,9
No realizan eventos	30	81,1
Total	37	100,0

Esta debilidad en la toma de decisiones institucionales indica el desconocimiento de la normatividad y las debilidades del funcionamiento de las instituciones o de los actores sociales. Se vislumbra que existen prácticas distorsionadas por el voluntarismo y formalismo, que estarían abonando en contra de una participación reflexionada. En algunos casos las decisiones se estarían tomando a nivel personal o a nivel de cúpulas y si existe un nivel de consulta queda en la formalidad y no tiene mayor peso. En esta situación también interviene la impronta de una cultura elitista y con escasa vocación democrática, por lo que no es de interés de la mayoría de las instituciones y actores de la provincia procesar adecuadamente las decisiones que se puedan tomar respecto de la descentralización educativa, u otro tema de interés. La manera cómo se toman las decisiones para participar en el proceso afecta o compromete la institucionalidad, las decisiones tomadas de manera institucional tendrán un impacto positivo en el proceso, por el contrario, las que se toman a nivel personal o de cúpula, sin un adecuado procesamiento, tendrán el lastre de la informalidad y desgastarán la autoridad de la propia institución.

6.3 Elaboración de propuestas institucionales en temas de la descentralización educativa

El 70,6% de los actores entrevistados señalan que no han presentado propuestas y el 29,4 % afirman haber presentado; la mayoría lo hacen a título personal, por lo que no necesariamente expresan la opinión o sentir institucional.

CUADRO N° 12

ELABORACIÓN DE PROPUESTAS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Actores sociales	N	%
Sí han presentado	10	29,4
No han presentado	24	70,6
Total	34	100,0

De los pocos actores sociales que han elaborado propuestas sobre temas de la descentralización educativa, el 53,3% lo han hecho solo con la participación de los directivos y no en consulta con las demás instancias de su institución. Ver cuadro N° 13

CUADRO N° 13

REALIZACIÓN DE EVENTOS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

Actores sociales	N	%
Con participación de los integrantes	7	46,7
Solo a nivel de directivos	8	53,3
Total	15	100,0

Se podría argumentar que pretender que las instituciones construyan institucionalmente propuestas, es un planteamiento que peca de cierta ingenuidad aspiracional, y que estaríamos atrapados en el discurso de “el deber ser”. Sin embargo, lo que interesa es dar cuenta de las limitaciones institucionales de los actores sociales y educativos, cuya participación resulta crucial en el proceso, como es el caso de los partidos políticos, la Universidad, y los propios gremios. Lo que se hace necesario resaltar es que la tradición institucional ha sido participar sin acuerdos ni propuestas consensuadas internamente y en el mejor de los casos con propuestas de la directiva o de un grupo de “especialistas”. Con esta limitación se refuerza la precariedad institucional, pero también la endeblez del proceso y de sus productos, que se supone debe ayudar a resolver los problemas de la educación de la región y provincia de Cajamarca.

Cuando analizamos las formas de participación de los actores sociales queda evidenciado que estos expresaban dificultades para participar institucionalmente en el proceso de la descentralización educativa en la provincia de Cajamarca. En la mayoría de casos se confirma que estos lo hicieron en forma personal, sin llevar una propuesta previamente discutida, y menos en el que precisen objetivos y compromisos de la institución. Sin embargo, es conveniente resaltar algunas diferencias de los actores participantes que pueden ayudar a precisar de mejor manera sus niveles de institucionalidad.

El primer grupo corresponde a los niveles de gobierno regional y local, quienes tienen la responsabilidad de orientar la descentralización educativa en la provincia y en la región y, por tanto, tienen que asumir, aunque sea formalmente, las orientaciones establecidas en la ley. Se podría hablar en este caso de una institucionalidad formalizada por la norma, que en el caso del Director de la Dirección Regional de Educación de Cajamarca y otros funcionarios, funcionó como en automático. Es decir que es una participación obligada por la ley, que a ellos les corresponde implementar.

El segundo grupo de actores corresponde a la sociedad civil, quienes tienen que hacer un esfuerzo adicional para tomar acuerdos y elaborar propuestas y participar de manera adecuada en el proceso de la descentralización educativa. En este nivel se perciben más claramente las dificultades institucionales para participar en la descentralización educativa. En este grupo encontramos actores cuya institucionalidad está sumamente debilitada, por lo que no participan en el proceso y si participan lo hacen de una manera informal y sin propuesta. También se percibe un conjunto de actores que tienen la voluntad de hacerlo, reconocen la importancia del proceso, presentan propuestas, pero no son producto de acuerdos de su institución. En este marco predomina una tendencia de participar porque les invitan y no ven con claridad la importancia que tiene para su institución y la comunidad.

Por lo tanto, no han realizado eventos para tratar y discutir los temas referidos a la descentralización educativa, poniendo en evidencia el desinterés por el tema y las debilidades institucionales. En estas condiciones, se reducen las posibilidades de comprender adecuadamente los temas de la descentralización educativa y de construir y plantear propuestas institucionales adecuadas.

6.4 Los efectos de la cultura institucional en el proceso de descentralización educativa de la provincia de Cajamarca

No existen estudios que den cuenta del peso de la cultura institucional y su impacto en los procesos sociales, por lo que intentaremos algunas reflexiones que nos permitan aproximaciones en las explicaciones. Una dimensión central es que las instituciones son expresiones de la forma cómo se construyó la democracia en la sociedad peruana, particularmente en la sociedad cajamarquina; y la democracia endeble que se ha configurado no puede ser explicada sin tener en cuenta el peso del centralismo y de la exclusión en el ejercicio del poder. Estos elementos, han dado forma a una institucionalidad precaria cuyas expresiones se pueden observar no solo en las instancias de

gobierno regional y local, sino, en el conjunto del tramado institucional de la sociedad cajamarquina.

Cajamarca, a inicios del siglo XX, era una sociedad marcada por la estratificación socioeconómica, que tenía como eje principal el poder del gamonalismo. La presencia de las haciendas hasta la mitad del siglo XX se encarga de establecer relaciones de servidumbre, en una población mayormente campesina. El precario desarrollo capitalista en la provincia y la región no significó, ni pálidamente, la consolidación de una sociedad de individuos libres y de un ejercicio de ciudadanía plena. De allí que la impronta del gamonalismo (la exclusión y el autoritarismo) se expresa de manera permanente en la vida cotidiana y en la lógica del funcionamiento de las instituciones. En estas condiciones era imposible que pueda cuajar una institucionalidad democrática.

Al no resolverse adecuadamente el reto democrático en la segunda mitad del siglo XX, la aplicación del modelo neoliberal deterioró, aún más, la precaria presencia del Estado y de los partidos políticos (como garantes de ese proceso), especialmente del APRA, quien tenía una fuerte presencia en la región desde la década del 30. La relación que se establece con un sector importante de la sociedad cajamarquina está orientada por una lógica de tipo clientelista y no de construcción de la ciudadanía. En la actualidad se expresa en la cultura institucional de la provincia de Cajamarca una mezcla. De un lado, la tradición conservadora del gamonalismo, que podríamos llamar la impronta gamonal, que produjo una sociedad excluyente; y, de otro lado, cierta modernidad urbana que no alcanza a los sectores rurales, que son la mayoría. Como indicamos anteriormente, Cajamarca es una de las regiones que presenta los peores índices sociales a nivel nacional (pobreza, salubridad, educación, etc.) los que se convierten en murallas de acero para una convivencia democrática y un ejercicio de la ciudadanía. Las formalidades de las que se revisten las instituciones: documentos, protocolos, son un maquillaje que trata de cubrir las carencias, y constituyen parte de una cultura institucional. Esta cultura envuelve a la mayoría de instituciones de la provincia de Cajamarca, tanto del Estado como de la propia sociedad civil.

Las normas internas de las instituciones son solo parte del ritual para justificar determinadas decisiones pero no son instrumentos que garanticen el funcionamiento democrático de estas.

En este contexto, la institucionalidad que se expresa en el proceso de la descentralización educativa en la provincia de Cajamarca presenta limitaciones que es necesario ponerlas en evidencia. La primera tiene que ver con la calidad de la representación: las normas refuerzan la tradición y costumbre, de que “el presidente o secretario general representa a la institución...” “con cargo a informar...”; pero las normas son también dejadas de lado, se convierten en “letra muerta” y aparece el protagonismo y el caudillismo, que deja traslucir un débil liderazgo democrático. La otra limitación tiene que ver con la delegación sin propuesta, se considera que es suficiente la participación del representante sin tener en cuenta las propuestas, los enfoques y las visiones institucionales. Esto se empeora con la ausencia de canales institucionales oficiales adecuados que permitan informar los aspectos principales de la descentralización educativa. Finalmente, esta situación también refuerza la débil sinergia interinstitucional para mejorar los aspectos del proceso.

CAPÍTULO VII

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA POSTERIOR AL PERÍODO DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo realizaremos un breve análisis de la descentralización educativa en el período que corresponde a la gestión del APRA en el gobierno central, a partir del año 2006; asimismo corresponde a la gestión de Jesús Coronel Salirrosas en la presidencia del gobierno regional de Cajamarca. El propósito es dar cuenta de manera general, de las principales medidas implementadas por ambos niveles de gobierno para la continuidad del proceso de descentralización educativa y constatar los vacíos y posibilidades de lo actuado en las etapas previas.

En esta parte emitimos juicios críticos a manera de un comentario adicional los cuales han sido elaborados a partir de opiniones, entrevistas y conversaciones con los actores sociales y, también, tomando como referencia los informes de algunas instituciones acerca de la descentralización educativa.

7.1 Nuevos elementos en el marco legal y de política educativa para la descentralización educativa

Hay tres elementos nuevos que es necesario destacar. El primero, es el reconocimiento del Proyecto Educativo Nacional (PEN) como política de Estado por el gobierno de Alan García en el año 2007; adicionalmente se precisa la importancia de la descentralización de la educación. El segundo elemento, tiene que ver con el “shock de descentralización” iniciado el mismo año y que pretendía transferir de manera acelerada las funciones y atribuciones educativas a las regiones. Finalmente, el tercero, el más importante para nuestro análisis, es el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa.

Sobre el reconocimiento del PEN

El Consejo Nacional de Educación ha sido sumamente crítico sobre el reconocimiento del PEN por parte del ejecutivo, señala que solo ha quedado en mera formalidad ya que durante el segundo gobierno de García no se implementaron las políticas recomendadas en el mencionado documento; además, precisa que tampoco se convocaron a reuniones conjuntas con el Consejo que hubiese permitido el diseño de una política educativa más pertinente; tal es el caso del enfoque que se planteaba en el PEN sobre la descentralización de la educación, el cual no se tomó en consideración.

Sobre el proceso de transferencias

No obstante los avances realizados, estas carecen de un acompañamiento adecuado para el desarrollo de competencias de los funcionarios regionales y locales; adicionalmente se transfieren competencias mas no los recursos, los cuales tienen que negociarse en el Ministerio de Economía. Los gobiernos regionales señalan que se ha transferido el presupuesto de las planillas, pero no los presupuestos de los proyectos requeridos. Al respecto, es necesario hacer hincapié en la crítica formulada por Alcázar y Valdivia (2011) donde señalan que la acreditación simplificada para la trasferencia de las 21 funciones del sector educación a los gobiernos regionales que promovió el gobierno de García, se convirtió en una “lista de Chequeo” que solo constataba la infraestructura física e inmobiliaria y no se verifica capacidades reales. En esta lógica de “apurar” la transferencia desde un sesgo administrativo y técnico no se considera importante el fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana.

Sobre la municipalización de la educación

El 30 de octubre de 2006 el ejecutivo emite el D.S. N° 078-2006-PCM que autoriza al Ministerio de Educación llevar a cabo un Plan Piloto de

Municipalización de la Gestión Educativa de los niveles de inicial y primaria, señalando como objetivos principales: mejorar la calidad de la educación a nivel nacional; promover el desarrollo humano sostenible en el nivel local; e implementar una nueva estrategia de gestión con intervención de la municipalidad como órgano de gobierno más cercano a la Institución Educativa. En este Plan Piloto se escogen 56 municipalidades distritales que corresponden a 25 municipalidades provinciales y al Callao. En la provincia de Cajamarca, están incluidos en este programa los distritos de Baños del Inca y La Encañada. En la estrategia de implementación, se menciona que el plan se realizará de manera ordenada, progresiva y gradual en tres etapas: Etapa de Iniciación (plan piloto 2007- 2008); Etapa de Expansión (aumento del número de distritos y provincias en la gestión educativa 2009- 2010); y Etapa de Generalización (la totalidad con gestión educativa municipalizada, período 2011- 2015). Sin embargo, durante el 2007 no participaron todos los municipios escogidos, mientras que en el 2008 la relación de municipalidades se incrementó a 88, incluyendo en algunos casos a instituciones educativas de educación secundaria y de superior no universitaria.

Entre los criterios de selección de las municipalidades se precisan: la predisposición favorable del alcalde, la aprobación y respaldo de la población a la gestión municipal y la existencia de condiciones básicas (infraestructura, equipamiento, logística, servicio de comunicaciones y acceso vial al ámbito distrital). Pero no se menciona el nivel de institucionalidad de los actores involucrados, como garantía de una participación adecuada; se percibe de antemano un enfoque tecnocrático y voluntarista.

Un elemento adicional es la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización (CND) el año 2007, el cual se fusiona a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y se crea la Secretaría de Descentralización. En la práctica se deja sin conducción el proceso de la descentralización y sin espacio de negociación entre las representaciones del gobierno central, los gobiernos regionales y las municipalidades. En su lugar no creó ninguna instancia que conduzca la descentralización de forma concertada y eficiente. Como una manera de compensar este vacío, en marzo de 2007, los gobiernos

regionales crean la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y eligen su primer Consejo Directivo.

7.2 Críticas al proceso de la municipalización y descentralización educativa

Desde un inicio la municipalización de la educación generó diversas reacciones y críticas de padres de familia, docentes, autoridades locales, y estudiosos del tema. Las críticas están referidas tanto al enfoque como a la estrategia de implementación.

La débil voluntad democrática del Estado para la consulta y para promover la participación de las instituciones y actores involucrados fue evidente desde un inicio. La municipalización de la educación aparece más como un artificio efectista que como un esfuerzo para impulsar la descentralización, ya que trasladando las decisiones de la gestión de la educación a nivel de los municipios, la mayoría de ellos precarizados, lo que se consigue es debilitar las instancias regionales como espacios de planificación del sector, paralizando algunos de los procesos que se habían puesto en marcha. Este enfoque de traslado de responsabilidades de la gestión educativa a las autoridades “más cercanas” a la población, y el aceleramiento de la transferencia de algunas competencias y funciones fue el esquema simplificado del segundo gobierno aprista respecto de la descentralización educativa.

En tal sentido, considero que esta propuesta de municipalización de la educación aparece aislada, “descolgada”, carente de una propuesta integral que la articule, que le dé coherencia y sentido. Al respecto, me parece pertinente resaltar la opinión del Consejo Nacional de Educación, cuando señala que este plan piloto debió estar articulado a los procesos de reforma del Estado, regionalización y descentralización. Adicionalmente, varios especialistas han hecho mención de la débil capacidad de gestión de la mayoría de municipalidades en nuestro país, especialmente las

municipalidades distritales y que se ubican en la zona rural, y que se expresa en las deficiencias para el diseño de propuestas de desarrollo y de proyectos pertinentes que ayuden a resolver los principales problemas de su entorno. A esta situación hay que sumar las dificultades de recursos económicos, ya que la mayoría de municipalidades no cuentan con los recursos económicos necesarios que permitan financiar la solución de la problemática local. En el caso de la municipalización de la educación existe el temor de los padres de familia y los docentes que la financiación del costo de la educación recaiga en las propias familias, las cuales, como hemos visto para el caso de la provincia de Cajamarca, están abrumadas por la pobreza y pobreza extrema. En este contexto, las municipalidades no están en condiciones de asumir esta importante responsabilidad del servicio educativo, ni tampoco se garantiza una adecuada gestión y conducción de la complejidad de los procesos educativos.

Esta diferencia en las capacidades de gestión y en la disponibilidad de recursos de las municipalidades podría generar una creciente desigualdad de oportunidades para brindar una educación de calidad, más aún, en aquellos distritos y provincias con altos índices de pobreza. Se teme que esta diferencia en el manejo de recursos y capacidades de las diferentes municipalidades en nuestro país, pueda generar una segmentación social de instituciones educativas de acuerdo a la calidad del servicio educativo que puedan ofrecer. La obligación del Estado es crear las condiciones necesarias para la concreción del derecho a una educación de calidad, especialmente de los más desprotegidos; en este marco, se debe entender las posibilidades del proceso de la municipalización de la educación la cual tendría un impacto diferenciado de acuerdo a los entornos sociales, económicos y políticos, donde se contextualiza la experiencia.

Al respecto es importante mirar las experiencias de países vecinos que han transitado por la descentralización de sus sistemas educativos. Respecto a la experiencia chilena, el Observatorio de Políticas Educativas de Chile, señala que las dificultades de los municipios ponen en evidencia que no sean las estructuras locales más adecuadas para la gestión de la educación; de los 345

municipios que hay en Chile, solo 32 cuentan con equipos técnicos especializados en educación y que, por cierto, son los municipios más ricos; asimismo señala que los resultados de aprendizaje en Matemática y Lenguaje revelan que se han mantenido estancados.

En nuestro país, el enfoque y la implementación del proceso de municipalización de la educación, tienen serias dificultades que, de no ser corregidas oportunamente, pueden entorpecer el proceso de la descentralización educativa.

7.3 La municipalización de la educación en la provincia de Cajamarca

Las municipalidades distritales de La Encañada y de Los Baños del Inca, que se ubican en la provincia de Cajamarca, fueron consideradas en el Plan Piloto de Municipalización de la Educación. Sin embargo, desde un inicio se expresaron diversos inconvenientes que no permitieron que este plan se concretizara. A continuación vamos a precisar los aspectos más relevantes de este proceso.

Entre los criterios establecidos para la selección de las municipalidades se consideraron: la voluntad favorable de la municipalidad para participar en el plan piloto y la disposición de los actores sociales que deberían participar en el proceso. Sin embargo, las dos municipalidades mencionadas no fueron consultadas para participar en el plan piloto. Nos parece, y así lo confirman algunas de las personas entrevistadas, que se escogieron estas dos municipalidades por los recursos económicos que provienen del canon minero, sin preocuparse por esclarecer los alcances de la municipalización de la gestión educativa. Es conveniente resaltar que en el ámbito de los distritos de La Encañada y de los Baños del Inca, se encuentra operando la minera Yanacocha, por tanto, son distritos con importantes recursos económicos y, en el caso de Baños, cuenta con un importante potencial turístico.

Al no explicarse adecuadamente los alcances de este plan piloto, se expresó un nivel de desconfianza de los actores sociales antes del intento de realizar el proceso. La mayoría de ellos relacionaron la municipalización con la privatización de la educación, debido a que ya se había vivido una experiencia semejante durante el gobierno fujimorista y que tuvo un fuerte rechazo en la población. Además, los propios funcionarios regionales del sector educación miran con recelo la propuesta ya que, como se mencionó, el sesgo del enfoque priorizaba la instancia distrital o provincial, en desmedro de la dinámica regional, postergando los procesos iniciados.

Queda claro que la estrategia que se utilizó desde el MINEDU y la Dirección Regional de Educación de Cajamarca para iniciar el proceso del mencionado plan piloto fue inadecuada. No hubo consulta para la selección de las municipalidades, ni tampoco se persuadió a los actores, ni esclareció lo suficiente acerca de los aspectos que generaban dudas o controversia. Los padres de familia y los docentes expresaron sus preocupaciones en el sentido que la municipalización tarde o temprano anularía la gratuidad de la enseñanza y que los principales costos recaerían en los padres de familia. Los propios alcaldes de ambos distritos no estuvieron lo suficientemente convencidos de las “bondades” del proyecto y, seguramente, sentían serías limitaciones para su implementación. La oposición de los padres de familia, de los profesores y de otros actores, tiene como argumento central que las municipalidades son instituciones con débil conocimiento y experiencia en la gestión de la educación y que no pueden resolver siquiera los problemas del ornato y la limpieza pública y menos podrían con un tema más complicado. Adicionalmente, las ineficiencias y el deterioro de la imagen de la Dirección Regional de Educación de Cajamarca, cuyos funcionarios aparecen como promotores del proyecto de municipalización, abonaron para deslegitimar la propuesta.

Para entender este escenario de desconfianza en el proceso de municipalización, también es necesario tener en cuenta la opinión de actores importantes de la provincia (el SUTE Cajamarca, docentes de la Universidad Nacional de Cajamarca, funcionarios del gobierno regional y de la propia

DREC). Todos ellos, aunque con diferente énfasis, opinaban que el proceso de municipalización de la educación es inconveniente y con escasas posibilidades de éxito.

El profesor Idelso Hernández Hernández, secretario regional del SUTE Cajamarca, refiere que lo que pretende el Estado es desembarazarse de su responsabilidad respecto de la educación y que al entregar la administración a los municipios se profundiza la crisis, ya que estos no están capacitados para gestionar un problema tan complejo. El Mg. Oscar Silva Rojas, docente de la UNC, señala que el proceso de descentralización tiene como principal obstáculo la cualificación de los recursos humanos encargados de llevar adelante el proceso. El profesor Wilson Pajares, exdirector de la Dirección Regional de Educación, señala la improvisación que se expresa en el ejecutivo, ya que este es un elemento que no se había mencionado en ningún momento en el discurso del presidente García; además señala que las municipalidades y sus actores no fueron consultados ni capacitados para la realización de la experiencia piloto.

La profesora Elena Sánchez, presidente de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza en la provincia de Cajamarca, también señaló que esta era una propuesta inconsulta y de allí el rechazo que se había generado; además, coincide en que no hay capacidades fortalecidas en los gestores municipales para asumir tanta responsabilidad, más aún cuando el municipio de La Encañada tiene altos índices de desnutrición y pobreza y cuenta con más de 108 caseríos que atender.

En conclusión, no se ha expresado interés del ejecutivo y de las instancias responsables del gobierno regional para gestionar esta experiencia de manera democrática y con compromisos auténticos de los principales actores sociales, ni tampoco se resolvieron las preocupaciones y dudas que tenía la población sobre la municipalización.

7.4 Sobre la implementación del Proyecto Educativo Regional de Cajamarca

El otro tema que interesa tratar es el referido a la implementación del Proyecto Educativo Regional de Cajamarca (PER), el cual se presentó oficialmente el año 2006. La información recogida y las percepciones de los actores sociales y de las instituciones consultadas son diversas, pero la mayoría opina que el impacto del documento en la articulación y orientación de los procesos educativos en la provincia y la región ha sido muy débil.

Los directores de las instituciones educativas consultados señalan que el PER no es conocido por la mayoría de los docentes y padres de familia y que, además, no es instrumento que les sirva para la diversificación curricular. El Mg. Oscar Silva, profesor de la Facultad de Educación de la Universidad Nacional de Cajamarca, es mucho más crítico del proceso al sostener que la elaboración del PER no corresponde a una visión de lo que Cajamarca requiere en el aspecto educativo y de que la participación de la sociedad civil solo fue una formalidad para justificar el proceso y el financiamiento del Ayuntamiento de Madrid; además refiere que la construcción del PER no ha seguido una ruta adecuada y que lo más recomendable hubiera sido una construcción más autónoma respecto de los niveles de gobierno regional y de la propia sociedad civil, y que se hubiese buscado el apoyo de expertos o “notables”, con un manejo adecuado de la problemática de la educación en la región. Lo que recomendaba el mencionado profesor universitario era asumir la ruta de la experiencia en la construcción del Proyecto Educativo Nacional.

De otro lado, el Secretario General del SUTE Cajamarca, profesor Idelso Hernández Hernández, opina que el proceso de su implementación está estancado y que, por tal razón, promoverán como gremio una propuesta alternativa al PER oficial, tratando de articular la participación de las representaciones de los escalones provinciales y distritales del sindicato para recoger las demandas y expectativas de los maestros de toda la región. Sin embargo, reconoce que al SUTEC le faltó mayor protagonismo y compromiso en el proceso.

Todos los actores consultados señalan que la participación en el proceso de descentralización educativa en la provincia de Cajamarca es muy débil, lo que pone en tela de juicio la validez de la convocatoria y de la representatividad de los personas e instituciones que fueron convocadas en el COPARE y que participaron en la construcción del Proyecto Educativo Regional de Cajamarca.

La situación descrita es corroborada con el Informe Anual de 2008 que realiza la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del gobierno regional de Cajamarca, que en la parte referida a la educación no menciona una sola línea de la aplicación del PER. Esto también está expresando la debilidad institucional del COPARE, como espacio de elaboración del PER y de fiscalización de su implementación. Con los problemas de representación del COPARE, con las debilidades de los propios procesos para la construcción del PER, con las debilidades de los recursos humanos para su implementación, sumado a las urgencias y la rutina administrativa, es lógico que este documento no se haya convertido en la herramienta que oriente los procesos educativos en la provincia de Cajamarca.

Por ello, no obstante los esfuerzos que pueden haberse realizado, el PER de Cajamarca ha devenido en un documento técnico con escasa o nula referencia e incidencia para la orientación de la educación en Cajamarca, tanto en lo que se refiere a la implementación de políticas educativas, al fortalecimiento de capacidades para la gestión, así como para la promoción de la participación. La implementación de un plan de esta envergadura requiere de un mínimo de consensos, los cuales tampoco se establecieron entre las autoridades y la sociedad civil para el desarrollo educativo de la región de Cajamarca.

La descentralización educativa es un proceso integral, que abarca diversas dimensiones: educativo; la gestión; la transferencia de competencias, funciones y recursos económicos; la preparación y capacitación de los recursos humanos; el fortalecimiento y la capacidad de propuesta de las instituciones; y la voluntad política para impulsar el proceso. Por eso, la DE

no se agota con la elaboración del PER como un documento técnico; por lo tanto, uno de los grandes vacíos no resueltos hasta la fecha, es la ausencia de una propuesta integral y sostenible de desarrollo regional, que articule a la educación como un elemento fundamental. La carencia de esta perspectiva política en la elaboración del PER puede terminar convirtiendo el proceso y los documentos elaborados en una formalidad. Aquí nuevamente se observan las debilidades del Consejo de Coordinación Regional como espacio que debe promover la visión de desarrollo consensuada para la región y provincia de Cajamarca.

Las opiniones que resaltamos a continuación de Ricardo Cuenca (2009), ex-presidente de Foro Educativo, son válidas no solo para la experiencia de la municipalización educativa, sino para todo el proceso de la descentralización educativa. Refiriéndose a la concepción de participación del gobierno aprista durante el proceso de la municipalización de la gestión educativa señala que, esta se reduce a un “mero proceso de consulta”, sin la garantía de la incorporación de las opiniones recogidas, y que bajo esta perspectiva “funcional” de la participación, las voces provenientes de las regiones y de la comunidad académica forman parte de un coro que acompaña el “formalismo” de la descentralización, pero difícilmente tendrán protagonismo en las decisiones tomadas. Algo de esto también ocurrió en la experiencia de Cajamarca.

Esta ausencia de una estrategia clara para la implementación del proceso de la descentralización educativa, así como la debilidad de voluntad política para impulsar el proceso de manera democrática, se expresa también en la propuesta aprista de Municipalización de la Gestión Educativa, que no le interesó corregir los errores de la gestión anterior, sino avanzar por el camino fácil de una medida efectista y con escasa posibilidades de éxito. A más de cinco años de su implementación se puede observar que los problemas para los que fue convocada y planteada la municipalización, siguen presentes y, en algunos casos, agravados a tal punto que la actual gestión del Ministerio de Educación ha tomado la decisión de desactivar la municipalización. Esto confirma, una vez más, la precaria visión del país que queremos construir y el cortoplacismo que nos agobia.

No obstante que han transcurrido once años desde que fue convocada la descentralización de la educación, no está clara aún la ruta que va a seguir. Por el contrario se mantiene una débil vocación democrática, un escaso interés por resolver los problemas de la educación. Pensamos que hay un trasfondo que expresa un deterioro de lo político, también la propia debilidad de las instituciones sociales y políticas, y del pobre papel que le atribuimos a la educación, muy aparte de todas las grandilocuencias declarativas.

CONCLUSIONES

1. La descentralización educativa en el Perú se inicia en un contexto político complejo, coincide con el término de una etapa de dictadura del fujimorismo, que instauró en nuestro país un régimen político autoritario con más de 11 años de duración y que aplicó de manera drástica las recetas económicas del modelo neoliberal, dictadas por los organismos financieros internacionales. Esta aplicación tuvo y sigue teniendo serias consecuencias en nuestra sociedad, siendo las principales: la profundización del deterioro histórico del Estado peruano y, por lo tanto, de sus responsabilidades frente a la sociedad; la crisis de la institucionalidad de nuestra precaria democracia ante la ausencia de un Estado garante y la crisis de los partidos políticos; y, la hegemonía ideológica del discurso neoliberal, teniendo en la exacerbación del individualismo, el exitismo y el consumismo sus principales expresiones. Con la implementación del dogma neoliberal se hizo sentido común la inutilidad de pensar un proyecto nacional, de los proyectos colectivos, de la ética en la política, dando paso al pragmatismo, a la corrupción generalizada y al incremento de la violencia y la confrontación social.

En estas condiciones se inicia un nuevo proceso de transición hacia una democracia precarizada por el modelo, pero que también es expresión de una débil cultura democrática que atraviesa los resquicios de nuestra sociedad y se entronca con nuestro pasado colonial y de dependencia. Con este marco, las tareas de la transición fueron complejas y las fuerzas responsables de su realización expresaban serias limitaciones para orientar y conducir el proceso en un sentido diferente, que jalonara un nuevo horizonte social, donde las fuerzas progresistas y democráticas debían ser el pilar fundamental.

A pesar que la descentralización se presenta como una de las reformas del Estado más importantes y aún pendientes de llevarse a cabo, este contexto marca sus límites y posibilidades. El riesgo está siempre latente de quedarse atrapada en la impronta autoritaria que estimula el centralismo y en el laberinto burocrático de las administraciones, en las visiones tecnocráticas, pero también

en el caudillismo, mal endémico de nuestra sociedad. En tal sentido, la descentralización y, de manera especial, la descentralización educativa, enfrenta las limitaciones de la crisis del sistema político, la debilidad de las instituciones sociales, la concentración del poder y la difícil relación entre los niveles de gobierno central, regional y local con la sociedad civil. Como expresión de esta situación se manifiesta la debilidad de la voluntad política para impulsar el proceso, ya que ante la ausencia del Estado y las debilidades del sistema político, la política termina mercantilizándose. Adicionalmente, los límites de la descentralización también están marcados por los vacíos en el marco legal que orienta la descentralización educativa, y con las débiles capacidades de gestión de los gobiernos regionales y locales para orientar y desarrollar el proceso. La legislación que orienta la descentralización educativa, en algunos casos, propicia la duplicidad y la consiguiente interferencia de funciones y atribuciones educativas entre los niveles de gobierno, por ejemplo, entre municipios y Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL).

2. La voluntad política de los diversos niveles de gobierno para impulsar el proceso de la descentralización educativa es un factor crucial. Sin embargo, esta se presenta muy debilitada en el proceso de descentralización educativa de la provincia de Cajamarca; el interés y la disposición para viabilizar el proceso son casi imperceptibles, no se nota el despliegue de esfuerzos y capacidades para la realización de los procesos que permitan hacer efectiva la descentralización educativa. Es evidente una intencionalidad impulsadas por las circunstancias del contexto, por las circunstancias de la transición de un proceso de dictadura y corrupción a un proceso de democratización del país, intencionalidad que da lugar a la creación de mecanismos nacionales, regionales y locales y a la promulgación de un conjunto de normas legales para organizar, impulsar y conducir los procesos de descentralización; leyes de reforma constitucional y que señalan los principios, objetivos y el carácter democrático del proceso de la descentralización; que precisan la importancia de la descentralización educativa y que establecen una gestión descentralizada del proceso y el funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, evaluación y control. Sin embargo, toda esta frondosidad legislativa no es suficiente para concretizar la descentralización si es que no se la entiende como un proceso político y

participativo, como una oportunidad para fortalecer nuestra institucionalidad democrática, para generar espacios y mecanismos de participación de los actores de la educación. En este sentido no se perciben esfuerzos y empeño de los niveles de gobierno para que estos espacios y mecanismos se fortalezcan y funcionen de manera efectiva y sean escenarios de debate, reflexión y de construcción de propuestas que les permita legitimar su actuación.

La débil voluntad política del gobierno también se aprecia en las dificultades para la transferencia de funciones, atribuciones y recursos. La ley establece que los gobiernos sub-nacionales deben acreditar la capacidad necesaria para ejercer las funciones que se transfiera; con la priorización de este enfoque la descentralización queda sesgada a una negociación de funciones técnico administrativo y muy débilmente se la entiende como un proceso político que democratice el poder. Además, las experiencias que se comentan sobre la transferencia de capacidades y recursos, refieren de manera constante a la mezquindad del ejecutivo para la entrega de recursos económicos que permitan la implementación de los proyectos necesarios.

Esta evidente ausencia de voluntad política del gobierno central, del gobierno regional y de los gobiernos locales, para orientar la descentralización educativa como un proceso político, con involucramiento de los actores sociales, se expresa también en la ausencia de una comunicación y convocatoria efectivas a los protagonistas de los procesos educativos de la provincia de Cajamarca y cumplan con el papel que les corresponde. Pero esta debilidad en la voluntad política no solo se expresa en los niveles de gobierno, sino también en los partidos políticos, los Colegios Profesionales, el gremio magisterial, en las instituciones educativas, APAFA, Rondas Campesinas y de los demás actores sociales de base, para participar en la convocatoria del proceso de descentralización, o para generar procesos de presión política y exigir una verdadera y efectiva descentralización educativa, que contribuya realmente a convertir a la educación en palanca del desarrollo sustentable de la provincia y de la región Cajamarca.

3. Las percepciones, opiniones y expectativas de los actores sociales sobre el proceso de la descentralización educativa de la provincia de Cajamarca son dispersas, de desconfianza, desprovistas de información y varían de acuerdo a los roles y compromisos de los actores en los procesos de la descentralización educativa. Hay un sector mayoritario, que sobrepasa el 90 %, constituido por los protagonistas de los procesos educativos, que valora la importancia del proceso de la descentralización, sin embargo, consideran que no está siendo conducido de manera adecuada y, por lo tanto, no va a contribuir a la solución de los problemas de la educación en la provincia de Cajamarca. Además, la mayoría percibe a la descentralización como un proceso administrativo y de transferencia de recursos y consideran que los espacios de participación no son representativos y solo se han constituido para cumplir con la formalidad de la ley.
4. Respecto de la participación en el proceso de la descentralización educativa, los actores sociales consultados refieren que esta no es la más adecuada, incluida su propia participación. Cuando se pregunta sobre la voluntad política del gobierno para llevar a cabo la descentralización educativa, la percepción que existe es que esta es muy débil y que se expresa en las limitaciones en la comunicación del proceso, el bloqueo de las etapas, la lentitud en transferencias de funciones y recursos y en la promoción de la participación de los actores sociales. A pesar de ello, consideran que la descentralización es una oportunidad y una estrategia válida para solucionar la problemática educativa de la provincia y para pensar o repensar la educación que requiere la provincia y la región Cajamarca.

En el otro extremo de las opiniones y percepciones, hay un sector pequeño, especialmente de los niveles de gobierno que tienen responsabilidades en la organización y conducción de los procesos, que señalan que la descentralización educativa expresa la demanda de la mayoría de la población, que los procesos se están realizando de manera adecuada y, por lo tanto, van a resolver la problemática educativa; perciben a la DE como una oportunidad que está permitiendo la construcción de propuestas de manera participativa; que los espacios de participación son representativos, de amplia participación y muy activos; opinan también, con algunas divergencias, que los actores sociales están participando activamente y que los gobiernos locales tienen una escasa

participación en el proceso. También concuerdan que desde el ejecutivo no existe voluntad política para impulsar con decisión el proceso, debido a que no representa una prioridad para el gobierno, por ello el presupuesto que se le otorga al sector es insuficiente. Finalmente, hay un sector importante que no opina, que no tiene conocimiento de la realización de los procesos ni de los espacios de participación de la DE.

5. Los espacios de participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa de la provincia de Cajamarca no han funcionado de manera adecuada, no han logrado ser, hasta hoy, escenarios de reflexión y construcción de propuestas de una visión de futuro o de un proyecto de desarrollo de la provincia y de la región Cajamarca; tampoco se han convertido en los escenarios de debate y consenso de los verdaderos actores, en los diferentes temas y procesos de la descentralización educativa. Los espacios regionales y locales creados por el gobierno para conducir y orientar los procesos de la descentralización educativa tienen solamente atribuciones consultivas y de coordinación, sin capacidad de decisión efectiva y sin efecto vinculante de sus acuerdos.

La presencia de la Mesa de lucha contra la pobreza en el proceso de la descentralización educativa no fue valorada como un espacio importante y fue remplazada por el COPARE, a pesar que inicialmente fue un espacio convocado por la municipalidad provincial de Cajamarca en el que se abordaron los problemas de la educación desde la perspectiva de la incidencia de la pobreza. El Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE) como espacio de participación, concertación y vigilancia en la elaboración, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Regional, asimismo, de concertación con los estamentos vinculados al quehacer educativo en la región, tiene problemas de representatividad y débil convocatoria y no ha logrado comprometer la participación institucionalizada de los principales actores sociales de la provincia de Cajamarca, ni en los otros espacios provinciales de la región. El Consejo de Coordinación Regional (CCR), no llegó a consolidarse ya que el Consejo Nacional de Descentralización (CND) no le precisó sus funciones y porque, además, la toma de acuerdos y decisiones no tenía valor vinculante.

6. La Universidad Nacional de Cajamarca, el Instituto Superior Pedagógico, la Federación Universitaria de Cajamarca, los Consejos Estudiantiles, el SUTEC, el Frente de Defensa de la Ecología y del Medio Ambiente, las Rondas Campesinas, las APAFA, la Cámara de Comercio de Cajamarca y otras instituciones, han participado en algunos eventos del proceso de descentralización educativa; sin embargo, la mayoría de estas, no obstante que valoran y reconocen la importancia de la participación en el proceso de descentralización educativa, no participan de manera efectiva como institución por la carencia de mecanismos y espacios institucionales para debatir, acordar y construir propuestas y luego ser planteadas en espacios más amplios. Adicionalmente, adolecen de una débil vocación de participación institucional y prima una práctica de participación individual a nombre de la institución, pero sin recoger las opiniones y las decisiones de sus integrantes, por lo que sus opiniones y decisiones son individuales y no representan a la institución.

Hay una crisis de representación de los actores sociales que dificulta una efectiva participación en el proceso de descentralización educativa. La mayoría de actores sociales no tienen una participación activa y con propuesta institucional, algunas personas tienen una participación activa y con propuesta personal o de equipo, pero la mayoría tienen una participación pasiva y sin propuesta, acuden a la convocatoria a título personal sin llevar propuesta alguna. También hay actores que no participan porque no les interesa o porque no fueron convocados pero asumen una actitud crítica al proceso de descentralización.

La mayoría de actores sociales no tiene conocimiento de los temas de los debates, de los acuerdos, de los productos y compromisos que se han ido generando en los eventos. Si hay algún debate, este no trasciende hacia la mayoría de los actores sociales que deberían estar involucrados con el tema, menos aún al resto de la sociedad. La mayoría de docentes consultados desconoce o conoce de manera tangencial las convocatorias y acuerdos respecto de la DE en la provincia de Cajamarca, lo que estaría expresando una débil vocación para involucrar a los docentes como un actor central.

7. La institucionalidad de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa de la provincia de Cajamarca es muy débil. Las instituciones tienen serias limitaciones para convertirse en espacios de participación de sus integrantes para la toma de decisiones, para la construcción de propuestas, para asumir su rol y para asumir los compromisos y responsabilidades que de ello se deriva. Además de las debilidades en la elaboración y manejo de sus instrumentos de gestión, la mayoría de los actores sociales de la provincia de Cajamarca, incluso de los niveles de gobierno responsables de la conducción del proceso, desconocen o tienen un insuficiente conocimiento y una débil comprensión de los enfoques sobre la descentralización educativa, asimismo, de los objetivos, de las orientaciones y de las atribuciones que establecen las normas legales en el proceso de descentralización educativa, por tanto, no tienen claridad sobre sus roles y compromisos institucionales en los procesos provinciales y regionales. Tampoco existen mecanismos adecuados de comunicación e información por parte de los organismos encargados de la conducción, ni los requerimientos necesarios por parte de los actores locales, lo cual pone en serio riesgo la perspectiva del proceso de descentralización en la provincia. Al no haber voluntad para involucrar a los actores, ni interés por el proceso de descentralización, no se genera la necesidad de hacer vida institucional para participar en el proceso de descentralización. En este contexto, la mayoría de actores sociales no asume compromisos y responsabilidades institucionales para atender asuntos relacionados al proceso de descentralización, no ha generado los espacios necesarios para la toma de decisiones y participar en el proceso y abordar los temas del proceso de descentralización; no ha elaborado ni presentado propuestas sobre los diferentes temas de la descentralización educativa y los pocos que han presentado lo han hecho a título personal y no es, por tanto, una opinión institucional.

Los actores de los niveles de gobierno regional y local, responsables de orientar la descentralización educativa en la provincia y en la región, asumen un nivel de toma de decisiones en los espacios establecidos por la ley, lo que podría ser una institucionalidad formalizada por la norma; en cambio los actores sociales de la sociedad civil, tienen que hacer esfuerzos adicionales y enfrentar serias dificultades para participar en los procesos con una institucionalidad seriamente

debilitada, por lo general no participan activamente en el proceso y cuando participan lo hacen de manera informal y sin propuesta institucional.

8. Como expresión de esta debilidad de la institucionalidad predomina la delegación sin propuesta y con dispersión de enfoques sobre el proceso, con ausencia de una visión compartida de región y de la provincia, que se empeora con la ausencia de canales institucionales adecuados para informar los aspectos de la descentralización educativa. Lo que prima es una cultura de la exclusión, aún somos portadores de la impronta que nos dejó el gamonalismo, no hemos resuelto con decisión la democratización de la sociedad cajamarquina. Además, en una población mayormente campesina y en condiciones de pobreza, la consolidación del ejercicio de una ciudadanía plena y de la institucionalidad democrática es un gran reto con serias dificultades. Esta cultura con escasos componentes democráticos e institucionales, cuyos componentes principales son la exclusión y el autoritarismo, se expresa de manera permanente en la vida cotidiana y en la lógica del funcionamiento de las instituciones. Ante la debilidad de las instituciones, la relación que se establece con un sector importante de la sociedad cajamarquina se orienta principalmente por una lógica de tipo clientelista.
9. Finalmente, los avances en la descentralización educativa no son los que debieron haberse producido en el tiempo transcurrido. La descentralización está atrapada en una lógica administrativa y de negociación entre los niveles de gobierno, sin participación de la sociedad civil.

La reforma descentralizadora y especialmente la descentralización de la educación en la provincia de Cajamarca, debe contemplar importantes aspectos:

- a) Entender y asumir la descentralización educativa como un proceso político y participativo es vital. Solo desde la dimensión política es posible darle sentido y resolver la gestión y los aspectos técnicos, garantizando que el proceso sea democrático, es decir, representativo, participativo y de acción contundente de los actores. Para que el proceso de descentralización educativa sea viable y sostenible, debe ir

acompañado de procesos de construcción de una visión de futuro de país, de la región y la provincia; de reconstrucción del sistema político, de fortalecimiento de los partidos y de la institucionalidad democrática; de reconstrucción y fortalecimiento del tejido social en el país, en la región y en la provincia como pilares fundamentales del proceso.

- b) La descentralización educativa debe poner en debate el horizonte social, el tipo de sociedad que aspiramos construir, una visión procesada colectivamente, precisando de manera objetiva el rol de la educación en este proceso, sus potencialidades y limitaciones. Entender que la educación no es una varita mágica como pretenden hacernos creer, producto de una visión voluntarista que esconde una realidad dramática. Los entornos de pobreza que asolan a sectores importantes de la región Cajamarca, la debilidad de las instituciones, especialmente de los partidos políticos, las escasas capacidades de gestión, y el peso del centralismo, son elementos que condicionan el papel de la educación.
- c) La descentralización educativa debe ser una oportunidad para construir de manera participativa una visión de desarrollo sustentable en la región Cajamarca, visión que sostenga una relación equilibrada del hombre con su entorno natural y que permita la satisfacción de sus necesidades sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras; que sostenga la construcción de una relación democrática y ética en el ejercicio de la política y del poder en los procesos de gestión; una visión de sociedad basada en el ejercicio pleno de los derechos y deberes ciudadanos y en el respeto a las diferencias en un ambiente de sana convivencia. Entendido así el proceso, la DE debe convertirse en una oportunidad para hacer de la educación el instrumento que ayude a fortalecer los procesos mencionados, a crear conciencia en la necesidad de una sociedad justa, democrática, tolerante.
- d) Pero la DE también debe entenderse como una oportunidad para determinar los principales problemas de la educación que aquejan a la

región y la provincia de Cajamarca, priorizando aquellas soluciones que compromete la crisis de la educación, y su relación con la exclusión y la pobreza. En este proceso el fortalecimiento de los recursos humanos que posibiliten una gestión eficiente es fundamental.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Nacional (2002). Política 8. *Descentralización política económica y administrativa en respaldo de un desarrollo integrado y sostenible del Perú*. En http://www.transparencia.org.pe/documentos/06_descentralizacion.pdf

Alcázar, Lorena y Valdivia, Néstor (2011). *Descentralización y Presupuesto de la Educación Pública en el Perú: Avances y Desafíos*. Revista Peruana de Investigación Educativa N° 3, pp. 7-51. Lima: Grade.

Aliaga Díaz, César (2005). *Minería y pobreza: Oportunidades, conflictos y desafíos para el desarrollo de la provincia de Cajamarca*. Cajamarca.

Amtmann, Carlos (1997). *Identidad regional y articulación de los actores sociales en procesos de desarrollo regional*. En Revista Austral de Ciencias Sociales N° 1, 5-14. Chile.

Andrade Pacora, Ana Patricia (2005). Con la colaboración de Sandra Carrillo y Teresa Nakano. *Recursos y limitaciones de los actores regionales de cara a la descentralización*.

Arregui, Patricia, y Cueto, Santiago (editores). (1998). *Educación ciudadana, Democracia y Participación*. Lima: GRADE.

Asociación SER- CARE Perú (2003). *Compendio Legal sobre descentralización*. Lima: Segunda edición.

Bachelard, Gastón (2007). *La formación del espíritu científico. Contribución a un psicoanálisis del conocimiento objetivo*. Buenos Aires: Argentina. Siglo Veintiuno Editores.

Balarin, María y Cueto, Santiago (2008). *La calidad de la participación de los padres de familia y el rendimiento estudiantil en las escuelas públicas peruanas*. Lima: GRADE; Niños del Milenio.

Bey, Marguerite (2003). *Procesos de descentralización y participación local en la lucha contra la pobreza*. Conferencia presentada en la UNMSM.

Bonilla, Heraclio (2001). *Metáfora y realidad de la independencia en el Perú*. Lima: IEP.

BOURDIEU, PIERRE Y WACQUANT, LOÏC (2005). *UNA INVITACIÓN A LA SOCIOLOGÍA REFLEXIVA*. ARGENTINA, BUENOS AIRES: SIGLO XXI EDITORES.

Bourdieu, Pierre (1991). *El sentido práctico*. España: Taurus.

Bustelo Grafigna, Eduardo (1999). *Pobreza moral. Reflexiones sobre la política social amoral y la utopía posible*, en Bhatthacharjea, S. *Infancia y Política Social*. México: UAM-UNICEF.

Cáceres, Eduardo (2005). *La democratización de la gestión educativa. Modelos de gestión, procesos de participación y descentralización educativa*. Seminario Internacional. Lima: PROEDUCA- GTZ.

Camacho, Alfonso; Iguñiz, Manuel y otros (1995). *La construcción de las políticas educativas en América Latina*. Tarea- CEAAL.

Cardó Franco, Andrés y otros (1989). *Planificación y desarrollo de la educación en el Perú*. Paris: IIPE.

Casassus, Juan (1989). *Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina*. Trabajo preparado para la Reunión Interagencial sobre Descentralización y Desconcentración de Políticas Públicas. Brasilia.

Consejo Nacional de Educación (2006). *Proyecto Educativo Nacional*.

Contreras, Carlos (2004). *Maestros, mistis, y campesinos en el Perú rural del siglo XX, en el aprendizaje del capitalismo*. Lima: IEP.

Cotler, Julio (1994). *Política y sociedad en el Perú. Cambios y continuidades*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Cuenca, Ricardo (coordinador) (2009). *La educación en los tiempos del APRA: Balance 2006- 2009*. Lima: Foro Educativo.

Dammert Ego Aguirre, Manuel (2008). *Dialéctica del Territorio/ Esquizofrenia del Lugar*. Lima: Fondo editorial Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Diario El Comercio, domingo 17 de abril de 2011. Entrevista a Steven Levitsky.

Edo, María (2002). *Amartya Sen y el desarrollo como libertad. La viabilidad de una alternativa a las estrategias de promoción del desarrollo*. En: [HTTP://WWW.AMARTYAAR.NET/AMARTYA_SEN_EL_DESARROLLO_COMO_LIBERTAD.PDF](http://www.amartyaar.net/amartya_sen_el_desarrollo_como_libertad.pdf)

Filmus, Daniel (2008). *El contexto de la política educativa en nuevos temas en la agenda de política educativa*. Emilio Tenti (compilador). Argentina: Siglo XXI editores.

Foro Educativo (2005). *Voces de las Regiones. Propuestas y experiencias en descentralización educativa en cuatro regiones del Perú*. Lima.

Foro Educativo (2003). *Descentralización Educativa. Ensayos para el análisis de un proceso abierto*. Lima.

Garretón, Manuel Antonio (2001). *Cambios Sociales, actores, y acción colectiva en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas CEPAL.

Germana, César (1999). *Pierre Bourdieu: La sociología del poder y la violencia simbólica*. En Revista de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Vol. 11, N° 12, 1999. Lima.

Gobierno Regional de Cajamarca (2004). *Plan Regional de Acción por la infancia y la adolescencia 2004- 2010*.

En:[HTTP://WWW.UNICEF.ORG/PERU/SPANISH/PERU_POLITICAS_PACAJAMARCA.PDF](http://www.unicef.org/peru/spanish/peru_politicass_pacajamarca.pdf)

Gonzáles de Olarte, Efraín (2004). *La difícil descentralización fiscal en el Perú*. Lima: Institutos de Estudios Peruanos (IEP).

Gonzáles de Olarte, Efraín (2000). *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima: Institutos de Estudios Peruanos (IEP).

Gonzáles de Olarte, Efraín (1998). *Economías Regionales del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. (IEP)

Grompone, Romeo. (2002). *Los dilemas no resueltos de la descentralización*. Documento de trabajo N° 118. Lima: Institutos de Estudios Peruanos IEP.

Iguñiz Echeverría, Manuel (2005). *Política educativa y democracia en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Tarea, Asociación de publicaciones educativas.

Iguñiz, Manuel, y Del Castillo, Daniel (1995). *Materiales para pensar la descentralización educativa*. Lima: Tarea.

INEI (2010). *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2004- 2009*.

INEI. *Censo de Población de 2007*

López Jiménez, Sinesio (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios, concepciones, desarrollo e imágenes de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.

Matos Mar, José (1988). *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima: CONCYTEC.

Melucci, Alberto (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. El Colegio de México.

Ministerio de Educación (2006). *Censo de Población del 2005, al Censo Escolar del 2004 y a la Estadística Básica 2005*.

Montero, Carmen (editora). Eguren, Mariana; De Belaunde, Mariana; Uccelli, Francesca; Gonzáles, Natalia (2006). *Escuela y participación en el Perú. Temas y dilemas*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Morin, Edgar. (2002). *Los 7 saberes para la educación del futuro*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Nueva Visión.

Observatorio Socioeconómico Laboral, OSEL – Cajamarca. Gobierno Regional Cajamarca Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo. Nota de prensa N° 12 – 2008.

Observatorio Turístico de Cajamarca: participación porcentual del P.B.I. por sectores, en <http://www.observatorioturisticodelperu.com/mapas/cajapbip.pdf>

Participa Perú. Reporte Nacional N° 08. 2005. *Vigilancia del proceso de descentralización*. Lima.

Participa Perú, N° 24 Mayo 2005. *Transferencia de competencias*. Lima Perú.

Pérez Sáinz, Juan Pablo y Mora Salas, Minor (2006). *De la pobreza a la exclusión social. La persistencia de la miseria en Centroamérica*. FLACSO-Costa Rica.

Planas, Pedro (2001). *Manual del buen descentralista*. Trujillo: Editora Nuevo Norte.

Plan Concertado de Desarrollo de Cajamarca (2002). CTAR Cajamarca y Mesa de concertación de lucha contra la pobreza.

Plan de Desarrollo Regional Cajamarca: 2003 – 2011(2003).Gobierno Regional de Cajamarca.

Planas, Pedro (1998). *La descentralización en el Perú republicano*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.

Plaza, Orlando (1998). *Desarrollo Rural*. Lima (sin editorial)

Políticas Educativas y Territorios (2010). *Modelos de articulación entre niveles de Gobierno*. Argentina, Buenos Aires: IIPE UNESCO.

Reyes Guzmán, Gerardo (2001). *Problemas del desarrollo*, Vol. 32, N° 126, México: IIIEc, Julio-setiembre 2001. En:
Guzmán <http://www.ejournal.unam.mx/pde/pde126/PDE12612.pdf>

Rivero, José. (2000). *Educación y exclusión en América latina*. Lima: Tarea.

Ruiz–Bravo, Patricia; Rosales, José Luis, y Corzo, Ana Inés (2007). *Género e interculturalidad: construyendo las bases para políticas públicas respetuosas de la diversidad*. Informe Final. Fundación Carolina.

Segura, J. L.; Montes, C.; Hilario, M.; Asenjo, P., y Baltazar, G. (2002). *Pobreza y desnutrición infantil*. Lima: PRISMA ONGD.

Seifert, Reinhard (1990). *CAJAMARCA: vía campesina y cuenca lechera*. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Lima.

Serrano Moya, Edgard David (2002). *El concepto de pobreza, su medición y la relación con los problemas del medio ambiente*. Colombia: Universidad de caldas, Manizales.

Soberón, Luis (1995). *La mesa de Concertación de Cajamarca: Un estudio de caso sobre políticas integradas en el Perú*. Seminario Regional: INTESEP. En: <http://www.condesan.org/memoria/intesep/03.Soberon.pdf>

Taylor, Lewis (s.f.). *Los orígenes del partido aprista peruano en Cajamarca, 1928-1935*.

Tanaka, Martín (2002). *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?* Documento de trabajo N° 125. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Tanaka, Martín (2001). *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Tarea (2002). *Descentralización y educación*. Lima.

Tedesco, Juan Carlos (2002). *Educación en la sociedad del conocimiento*. Fondo de Cultura Económica.

Tourine, Alain (1997). *Juventud y democracia en Chile. En Última Década. Ciudadanía, exclusión y actores sociales: notas de investigación*. N° 8. Achupallas (CIDPA) Viña del Mar, Chile: Centro de Investigación y Difusión Poblacional.

Torres, Rosa María (1996). *¿Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial*.

UNICEF (1994). *I Censo Nacional de Talla en escolares del Ministerio de Educación*.

Vallés, Josep M. (2004). *Ciencia Política, una introducción*. Barcelona: Editorial Ariel.

Wateraid. (2007). *Libro de consulta sobre la incidencia política*. Reino Unido.

Enlaces electrónicos:

http://www.inei.gob.pe/perucifrasHTM/infdem/cuadro.asp?cod=8987&name=d06_05&ext=jpg.

<http://www.cepes.org.pe/debate/debate31/02-articulo-da31.pdf>

ANEXOS

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Facultad de Ciencias Sociales
Maestría en Sociología de la Educación

**ENCUESTA SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN EL
 PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA DE LA PROVINCIA DE
 CAJAMARCA**

DATOS GENERALES

Fecha:

Nombre	Institución	Cargo	Lugar

Participación de los actores sociales

Espacios de participación ¿Tiene usted conocimiento de las reuniones de coordinación que se han realizado sobre la descentralización educativa?	Sí		¿Quién lo ha convocado?	
	No			
¿Tiene usted conocimiento de los eventos que se han realizado sobre temática de la descentralización educativa?	Sí		¿Sobre qué temas?	
	No			
Niveles de participación ¿Ha participado en reuniones de coordinación sobre la descentralización educativa?	Sí		Todas las convocatorias	A veces
	No			
¿Ha participado en eventos sobre temáticas de descentralización educativa?	Sí		¿Sobre qué temas?	
	No			
Formas de participación: ¿De qué manera ha participado en los espacios mencionados?	Institucionalmente			
	Personalmente			
	Solo la Junta Directiva			
	Con propuestas			
	Pasivamente			
Áreas de participación				

¿Cuáles son las áreas o ejes temáticos en los que ha participado?			
Productos de la participación: ¿Tiene usted conocimiento de acuerdos que se han realizado sobre asuntos de la descentralización educativa?	Sí		Cuáles son esos acuerdos:
	No		
¿Tiene usted conocimiento de compromisos que se han establecido sobre asuntos de la descentralización educativa?	Sí		Cuáles son esos compromisos:
	No		
¿Tiene usted conocimiento de alguna propuesta que ha sido asumida por consenso?	Sí		Cuáles son esas propuestas:
	No		

Percepciones de los actores sociales sobre la descentralización educativa

Sobre las orientaciones del proceso ¿Cómo percibe usted la orientación de la descentralización educativa en la provincia de Cajamarca?	Centralmente Administrativa		
	Centralmente pedagógica		
	De transferencia de recursos		
	De participación en la construcción de propuestas		
Sobre los espacios de participación ¿Qué opinión tiene usted sobre el carácter de los eventos de descentralización educativa realizados en la provincia de Cajamarca?	Son participativos		
	Son representativos		
	Recogen opiniones de los participantes		
	Son provechosos		
Sobre la voluntad del gobierno ¿Considera usted que los niveles de gobierno están orientando adecuadamente el proceso de descentralización educativa?	Sí		¿En qué aspectos?
	No		
Sobre la participación de los actores sociales ¿Considera usted que los actores sociales vienen participando adecuadamente en el actual proceso de descentralización educativa?	Sí		¿En qué aspectos?
	No		

Sobre los resultados de la descentralización educativa ¿Percibe usted que el actual proceso de la descentralización educativa, va a resolver los problemas educativos principales en la provincia?	Sí		¿Qué problemas se resolverían?
	No		
¿Considera usted que con la actual descentralización educativa se va a profundizar la crisis educativa en la provincia?	Sí		¿En qué aspectos?
	No		

Expectativas y demandas de los actores sociales

Sobre las políticas de descentralización educativa ¿Cree usted que las políticas de la actual descentralización educativa son adecuadas a la realidad de la provincia?	Sí		¿Cuál de las políticas?
	No		
Sobre la participación de los actores sociales ¿Cree usted que las instituciones educativas, organizaciones sociales y el gobierno local y regional, pueden mejorar su participación en el proceso de descentralización educativa?	Sí		¿En qué aspectos?
	No		
Sobre los resultados de la descentralización educativa ¿Cree usted que la descentralización educativa es una oportunidad para la solución de los problemas educativos de la provincia?	Sí		¿En qué aspectos?
	No		

Voluntad política del gobierno

Para la generación de espacios y mecanismos de participación de los actores sociales ¿Considera usted que es necesario generar espacios y mecanismos de participación de las principales instituciones, para una adecuada descentralización educativa?	Sí		
	No		
¿Cuáles son los espacios y mecanismos generados?	¿Cuales podrían ser los espacios y mecanismos de participación?		
¿A qué instituciones ha convocado?	¿Cuáles son los temas que se han tratado?		

Para la construcción de propuestas educativas con participación de los actores sociales ¿Considera usted que es necesario la participación de los actores sociales para la construcción de la Propuesta Educativa?	Sí		¿Qué actores deben participar?
	No		
¿Las instituciones que están participando en el proceso de descentralización educativa, han presentado propuestas sobre aspectos de la descentralización?	Sí		¿En qué aspectos?
	No		
¿Qué propuestas han sido incorporadas hasta hoy?			
Para la transferencia y administración de recursos con participación de los actores sociales ¿Considera usted importante la participación de las instituciones y organizaciones sociales y políticas en la transferencia y manejo de recursos destinados a la descentralización educativa?	Sí		¿Quiénes están participando hasta hoy?
	No		

Institucionalidad de los actores sociales

Mecanismos y espacios institucionales para debatir los diversos aspectos de la descentralización educativa ¿Se han realizado eventos en su institución sobre temas de la descentralización educativa?	Sí		¿Sobre qué temas?
	No		
Propuestas institucionales sobre la descentralización educativa ¿En su institución tienen ustedes propuestas sobre la descentralización educativa?	Sí		¿Sobre qué aspectos?
	No		
¿En su institución u organización cómo se han elaborado las propuestas sobre aspectos de la descentralización educativa?	Con participación de los integrantes		
	Solo a nivel de directivos		
Compromisos institucionales sobre la descentralización educativa ¿Su institución está asumiendo compromisos en aspectos de la descentralización educativa?	Sí		¿En qué aspectos?
	No		
Conocimiento institucional de los enfoques y aspectos legales sobre la descentralización educativa ¿Tiene usted conocimiento de los enfoques del gobierno y de su institución sobre el actual proceso de descentralización educativa?	Sí		¿Sobre qué aspectos?
	No		

¿Tiene usted conocimiento de las normas legales del actual proceso de descentralización educativa?	Sí		¿Cuál de ellas considera que son importantes?
	No		
¿Conoce usted las atribuciones que le otorga las normas legales a su institución en el proceso de descentralización educativa?	Sí		¿En qué aspectos?
	No		

GUÍA PARA ENTREVISTA SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA DE LA PROVINCIA DE CAJAMARCA

I. REFERENCIAS PERSONALES

Nombres y Apellidos:

Profesión:.....

Institución:.....

Cargo:.....

Teléfonos de contacto:.....

Dirección y localidad:.....

Fecha:.....

II. Participación de los actores sociales

Espacios de participación

¿Tiene usted conocimiento de las reuniones de coordinación que se han realizado sobre la descentralización educativa?

Niveles de participación

¿Ha participado en reuniones de coordinación sobre la descentralización educativa?

Formas de participación

¿De qué manera ha participado en los espacios mencionados?

Áreas de participación

¿Cuáles son las áreas o ejes temáticos en los que ha participado?

Productos de la participación

¿Tiene usted conocimiento de acuerdos que se han realizado sobre asuntos de la descentralización educativa?

¿Tiene usted conocimiento de compromisos que se han establecido sobre asuntos de la descentralización educativa?

¿Tiene usted conocimiento de alguna propuesta que ha sido asumida por consenso?

III. Percepciones de los actores sociales sobre la descentralización educativa

Sobre las orientaciones del proceso

¿Cómo percibe usted la orientación de la descentralización educativa en la provincia de Cajamarca?

Sobre los espacios de participación

¿Qué opinión tiene usted sobre el carácter de los eventos de descentralización educativa realizados en la provincia de Cajamarca?

Sobre la voluntad del Gobierno

¿Considera usted que los niveles de gobierno están orientando adecuadamente el proceso de descentralización educativa?

Sobre la participación de los actores sociales

¿Considera usted que los actores sociales vienen participando adecuadamente en el actual proceso de descentralización educativa?

Sobre los resultados de la descentralización educativa

¿Percibe usted que el actual proceso de la descentralización educativa, va a resolver los problemas educativos principales en la provincia?

¿Considera usted que con la actual descentralización educativa se va a profundizar la crisis educativa en la provincia?

IV. Expectativas y demandas de los actores sociales

Sobre las políticas de descentralización educativa

¿Cree usted que las políticas de la actual descentralización educativa son adecuadas a la realidad de la provincia?

Sobre la participación de los actores sociales

¿Cree usted que las instituciones educativas, organizaciones sociales y el gobierno local y regional, pueden mejorar su participación en el proceso de descentralización educativa?

Sobre los resultados de la descentralización educativa

¿Cree usted que la descentralización educativa es una oportunidad para la solución de los problemas educativos de la provincia?

V. Voluntad política del gobierno

Para generar los espacios y mecanismos de participación de los actores sociales

¿Considera usted que es necesario generar espacios y mecanismos de participación de las principales instituciones, para una adecuada descentralización educativa?

¿Cuáles son los espacios y mecanismos generados?

Para la construcción de propuestas educativas con participación de los actores sociales

¿Considera usted que es necesario la participación de los actores sociales para la construcción de la Propuesta Educativa?

¿Las instituciones que están participando en el proceso de descentralización educativa, han presentado propuestas sobre aspectos de la descentralización?

Para la transferencia y administración de recursos

¿Considera usted importante la participación de las instituciones y organizaciones sociales y políticas en la transferencia y manejo de recursos destinados a la descentralización educativa?

VI. Institucionalidad de los actores sociales

Mecanismos y espacios institucionales para debatir aspectos de la descentralización educativa

¿Se han realizado eventos en su institución sobre temas de la descentralización educativa?

Propuestas institucionales sobre la descentralización educativa

¿En su institución tienen ustedes propuestas sobre la descentralización educativa?

¿En su institución u organización cómo se han elaborado las propuestas sobre aspectos de la descentralización educativa?

Compromisos institucionales sobre la descentralización educativa

¿Su institución está asumiendo compromisos en aspectos de la descentralización educativa?

Conocimiento sobre los enfoques y las normas legales que orientan la descentralización educativa

¿Tiene usted conocimiento de los enfoques del gobierno y de su institución sobre el actual proceso descentralización educativa?

¿Tiene usted conocimiento de las normas legales del actual proceso descentralización educativa?

¿Conoce usted las atribuciones que le otorga las normas legales a su institución en el proceso de descentralización educativa?

MATRIZ N° 01			
OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES Y DIMENSIONES	INDICADORES
1. Determinar las expectativas del gobierno y de los actores sociales de la provincia de Cajamarca, sobre el proceso de descentralización educativa.	1. El actual proceso de descentralización educativa, tiene importantes limitaciones de enfoque y de procedimiento y no ha logrado generar expectativa de los actores sociales de la provincia de Cajamarca. Es percibido de manera sesgada y diversa y no se ha convertido en una demanda de la población para solucionar los problemas de la crisis educativa de la provincia.	<p>Percepciones, opiniones y expectativas de los actores sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sobre la orientación y posibilidades del actual proceso de descentralización educativa • Sobre los espacios de participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa • Sobre la participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa • Sobre la voluntad política de los niveles de gobierno para impulsar el actual proceso de descentralización • Sobre la descentralización educativa como una oportunidad para resolver los problemas educativos de la provincia de Cajamarca. 	<p>Percepciones, opiniones y expectativas de los actores sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de integrantes que consideran que la orientación del proceso es principalmente técnico administrativo. • Porcentaje de participantes que creen que los espacios de participación son adecuados y representativos • Porcentaje de actores y de participantes que consideran que la participación de los actores educativos, sociales y políticos es adecuada. • Porcentaje de participantes que consideran que hay una real voluntad política de los niveles de gobierno para implementar adecuadamente el proceso de la DE. • Porcentaje de integrantes que creen que la descentralización educativa puede contribuir a la solución de los principales problemas educativos de la provincia • Porcentaje de integrantes que expresa niveles de desconfianza en el proceso • Porcentaje de integrantes que asumen compromisos por la descentralización educativa.

<p>2. Determinar el grado de voluntad política del gobierno, para involucrar la participación de los actores sociales de la provincia de Cajamarca, en el proceso de descentralización educativa.</p>	<p>2. La débil voluntad política del gobierno, para generar mecanismos adecuados y espacios de participación de los principales actores sociales, para la reflexión, construcción de propuestas y toma de decisiones, sobre asuntos importantes del proceso de descentralización educativa.</p>	<p>Voluntad política de los niveles de gobierno en el proceso de la descentralización educativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para establecer el marco legal de la descentralización • Para generar espacios y mecanismos de participación de los actores de la educación <p>Para la transferencia de funciones, competencias y recursos</p>	<p>Para una real descentralización educativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expresa interés y liderazgo para llevar a cabo una auténtica descentralización educativa en la provincia. • Maneja un enfoque claro sobre el proceso de descentralización educativa. • Realiza actividades de asesoramiento, monitoreo y evaluación de los procesos de descentralización educativa. <p>Para construir una propuesta educativa con participación de los actores sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expresa apertura para conocer las propuestas educativas de los actores sociales. • Vocación para incorporar las propuestas educativas de los actores sociales. <p>Para la formulación de políticas de participación de los actores sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existencia en su planes y orientaciones, políticas que promuevan la participación de los actores sociales. • Nivel de implementación de estas políticas. <p>Para convocar a los actores sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convoca a los principales actores sociales de la provincia. • Tiene un sesgo en sus preferencias. • No tiene capacidad de convocatoria..
--	---	--	--

			<p>Para generar los espacios y mecanismos de participación de los actores sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constitución del Comité Regional de descentralización educativa. • Fomenta los espacios y mecanismos de participación de los principales actores sociales. <p>Para la transferencia y administración de los recursos con participación de los actores sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expresa voluntad de incorporación de los actores sociales para participar en la administración de los recursos. • Transfiere los recursos adecuados y de manera oportuna para viabilizar el proceso de descentralización educativa.
<p>3. Determinar las características institucionales de los actores sociales de la provincia de Cajamarca, en su participación en el proceso de descentralización educativa.</p>	<p>3. La débil institucionalidad de las instituciones de la provincia de Cajamarca, que no permite una participación adecuada y efectiva de sus integrantes, en el actual proceso de descentralización educativa. Estas instituciones, no son aún, espacios de participación para la reflexión, para la construcción de propuestas y para la toma de decisiones.</p>	<p>Institucionalidad de los actores sociales en el proceso de la descentralización educativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rol y compromiso de los actores sociales según el marco legal de la descentralización educativa • La Toma de decisiones institucionales, sobre la participación en el proceso de descentralización educativa <p>Elaboración de propuestas institucionales en temas de la descentralización educativa.</p>	<p>Capacidad de los dirigentes para la conducción y gestión</p> <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de liderazgo de los dirigentes y autoridades. • Los asociados aceptan la autoridad de sus dirigentes y autoridades que los representan <p>Capacidad de participación de los asociados de las instituciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel de participación en las reuniones o convocatorias. • Nivel de participación en las decisiones. • Nivel de participación en la ejecución de las actividades.

	Lo cual no niega, por supuesto, la existencia de reflexiones y propuestas personales importantes, pero de lo que se trata, es que sean asumidas como institución.		<p>Conocimiento y aplicación de las normas internas de las instituciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel de conocimiento de los asociados de las normas internas de su institución. • Nivel de aplicación de las mencionadas normas. • Existencia, comprensión y ejecución de planes de trabajo. • Conocimiento de la problemática institucional y su entorno. • Comprensión de los dirigentes y asociados sobre la Visión, Misión y objetivos de la institución. • Nivel de participación en la elaboración y ejecución del plan de trabajo institucional.
<p>4. Determinar las formas y niveles de participación de los actores sociales de la provincia de Cajamarca, en el proceso de descentralización educativa.</p>	<p>4. La participación de los actores sociales más importantes de la provincia de Cajamarca en el actual proceso de descentralización educativa, es precaria y con endeble institucionalidad, por lo que no se ha convertido en un elemento de presión y dinamización, para la adecuada y sostenida realización de este proceso; lo que</p>	<p>Participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Espacios de participación en el proceso de descentralización educativa de la provincia de Cajamarca. • Formas y áreas de participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa. • Conocimiento de los procesos y resultados de la participación en el proceso de descentralización educativa. 	<p>Espacios de participación</p> <ul style="list-style-type: none"> • COPARE. • Consejo de Participación Regional. • Otros. <p>Formas de participación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Viene participando activamente. • De manera eventual. • No participa. • No tiene conocimiento del proceso. <p>Conocimiento de los procesos</p> <ul style="list-style-type: none"> • No tiene conocimiento de que se está construyendo un proyecto educativo. • Si tiene conocimiento. • Sólo de algunos procesos.

	<p>este proceso; lo que genera condiciones de riesgo para la solución de los problemas educativos más importantes de la provincia.</p>		<ul style="list-style-type: none">• Porcentaje de integrantes que están participando en la realización de diagnóstico. <p>En la construcción del proyecto educativo</p> <ul style="list-style-type: none">• Porcentaje de integrantes que tienen conocimiento sobre la construcción del proyecto de la provincia y región.
--	--	--	---

MATRIZ 02				
ASPECTOS A ANALIZAR	VARIABLES	INDICADORES	FUENTES DE INFORMACIÓN	TÉCNICAS O INSTRUMENTOS
1. Expectativas del gobierno y de los actores sociales de la provincia de Cajamarca, sobre el proceso de descentralización educativa.	Percepciones, opiniones y expectativas de los actores sociales, sobre el proceso de la descentralización educativa	<ul style="list-style-type: none"> Sobre la orientación y posibilidades del actual proceso de descentralización educativa. 	Actores sociales Gobierno regional y local Mesa de concertación	Encuesta Entrevista
		<ul style="list-style-type: none"> Sobre los espacios de participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa. 	Actores sociales Gobierno regional y local Mesa de concertación	Encuesta Entrevista
		<ul style="list-style-type: none"> Sobre la participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa. 	Actores sociales Gobierno regional y local Mesa de concertación	Encuesta Entrevista
		<ul style="list-style-type: none"> Sobre la voluntad política de los niveles de gobierno para impulsar el actual proceso de descentralización 	Actores sociales Gobierno regional y local Mesa de concertación	Encuesta Entrevista
		<ul style="list-style-type: none"> Sobre la descentralización educativa como una oportunidad para resolver los problemas educativos de la provincia de Cajamarca 	Actores sociales Gobierno regional y local Mesa de concertación	Encuesta Entrevista

2. Voluntad política del gobierno, para involucrar la participación de los actores sociales de la provincia de Cajamarca, en el proceso de descentralización educativa.	De los diversos niveles de gobierno en el proceso de la descentralización educativa	<ul style="list-style-type: none"> • Para establecer el marco legal de la descentralización • Para generar espacios y mecanismos de participación de los actores de la educación. • Para la transferencia de funciones, competencias y recursos. 	Actores sociales Actores sociales Actores sociales	Encuesta Entrevista Encuesta Entrevista Encuesta Entrevista
3. Institucionalidad de los actores sociales de la provincia de Cajamarca, en su participación en el proceso de descentralización educativa.	Institucionalidad de los actores sociales en el proceso de la descentralización educativa	<ul style="list-style-type: none"> • Rol y compromiso de los actores sociales según el marco legal de la descentralización educativa. • La toma de decisiones institucionales, sobre la participación en el proceso de descentralización educativa. • Elaboración de propuestas institucionales en temas de la descentralización educativa. 	Actores sociales Gobierno Regional y local Mesa de concertación Actores sociales Gobierno Regional y local Mesa de concertación Actores sociales Gobierno Regional y local Mesa de concertación	Encuesta Entrevista Encuesta Entrevista Encuesta Entrevista

4. Formas y niveles de participación de los actores sociales de la provincia de Cajamarca, en el proceso de descentralización educativa.	Participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa.	<ul style="list-style-type: none">• Espacios de participación en el proceso de descentralización educativa de la provincia de Cajamarca.• Formas y áreas de participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa.• Conocimiento de los procesos y resultados de la participación en el proceso de descentralización educativa.	Actores sociales Gobierno regional y local Mesa de concertación Actores sociales Gobierno regional y local Mesa de concertación Actores sociales Gobierno regional y local Mesa de concertación	Revisión bibliográfica (fichaje) Encuesta Entrevista Encuesta Entrevista
---	--	--	---	--

MATRIZ 3				
OBJETIVOS	INDICADORES	FUENTE DE VERIFICACIÓN	INSTRUMENTO	PREGUNTAS
Determinar las formas y niveles de participación de los actores sociales de la provincia de Cajamarca, en el proceso de descentralización educativa.	Espacios de participación <ul style="list-style-type: none"> Número de reuniones de coordinación. 	Instituciones y partidos políticos	Entrevista	¿Tiene usted conocimiento de las reuniones de coordinación que se han realizado sobre la descentralización educativa?
	<ul style="list-style-type: none"> Número de eventos sobre temáticas de descentralización educativa. 	Organizaciones sociales	Encuesta	¿Tiene usted conocimiento de los eventos que se han realizado sobre temática de la descentralización educativa?
	Niveles de participación <ul style="list-style-type: none"> Número de actores que vienen participando en las reuniones de coordinación sobre la descentralización educativa. 	Instituciones, partidos políticos, mesa de concertación	Entrevista	¿Ha participado en reuniones de coordinación sobre la descentralización educativa?
	<ul style="list-style-type: none"> Número de actores que participan en los eventos sobre temáticas de descentralización educativa. 	Organizaciones sociales	Encuesta	¿Ha participado en eventos sobre temáticas de descentralización educativa?

	Formas de participación <ul style="list-style-type: none"> • Número de actores que participan de manera institucional o personal. • Número de actores que tienen una participación de élite. • Número de actores que participan propositivamente, críticamente o pasivamente. 	Instituciones, partidos políticos, mesa de concertación Organizaciones sociales	Entrevista Encuesta	¿De qué manera ha participado en los espacios mencionados? ¿Cómo ha participado?
	Áreas (ejes) de participación <ul style="list-style-type: none"> • Número de actores que participan en el diagnóstico de la realidad educativa, construcción del proyecto educativo, en la formulación de políticas de descentralización y en la gestión del proceso de descentralización. 	Instituciones, partidos políticos, mesa de concertación Organizaciones sociales	Entrevista Encuesta	¿Cuáles son las áreas o ejes temáticos en los que ha participado?
	Productos o resultados de la participación <ul style="list-style-type: none"> • Número de acuerdos a los que han llegado. • Número de compromisos asumidos. • Número de documentos que han elaborado. • Número de propuestas consensuadas. 	Instituciones, partidos políticos, mesa de concertación Organización sociales	Entrevista Encuesta	¿Tiene usted conocimiento de acuerdos que se ha realizado sobre asuntos de la descentralización educativa? ¿Tiene usted conocimiento de compromisos que se han establecido sobre asuntos de la descentralización educativa? ¿Tiene usted conocimiento de alguna propuesta que la han asumido por consenso?

Determinar las percepciones sobre el proceso de descentralización educativa del gobierno y de los actores sociales de la provincia de Cajamarca.	Sobre las orientaciones del proceso <ul style="list-style-type: none"> Número de actores que perciben que el proceso de descentralización educativa tiene una orientación centralmente administrativa, pedagógica, de transferencia de recursos y de participación y de construcción de propuestas 	Actores sociales	Encuesta Entrevista	¿Cómo percibe usted la orientación de la descentralización educativa en la provincia de Cajamarca?
	Sobre los espacios de participación <ul style="list-style-type: none"> Opinión de las personas sobre el carácter de los eventos de descentralización educativa 	Actores sociales	Encuesta Entrevista	¿Qué opinión tiene usted sobre el carácter de los eventos de descentralización educativa realizados en la provincia de Cajamarca?
	Sobre la voluntad del gobierno <ul style="list-style-type: none"> Número de personas que creen que los niveles de gobierno tienen voluntad política para llevar a cabo la descentralización educativa 		Encuesta Entrevista	¿Considera usted que el gobierno central, regional y local, tienen interés y voluntad para llevar a cabo una auténtica descentralización educativa?
	Sobre la participación de los actores sociales <ul style="list-style-type: none"> Número de personas que perciben una participación adecuada o inadecuada de los actores sociales 	Actores sociales	Encuesta Entrevista	¿Cómo considera usted la participación de los actores sociales en el proceso de descentralización educativa?

<p>Determinar las percepciones de los actores sociales de la provincia de Cajamarca, acerca del proceso de descentralización educativa</p>	<p>Sobre las orientaciones del proceso de descentralización educativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de Actores que perciben que el proceso tiene una orientación centralmente administrativa. • Actores que perciben que el proceso tiene una orientación centralmente pedagógica. • Actores que perciben que el proceso tiene una orientación centralmente de transferencia de recursos. • Actores que perciben que el proceso tiene una orientación de participación y construcción de propuestas. • Número de Actores que perciben que el proceso va a contribuir a la solución de problemas educativos. 	<p>Partidos Políticos</p> <p>Organizaciones, I.E.</p>	<p>Entrevista</p> <p>Encuesta</p>	<p>¿Cómo percibe usted la orientación de la descentralización educativa en la provincia de Cajamarca?</p>
<p>Sobre los espacios de participación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de personas que consideran que los eventos son participativos. • Número de personas que consideran que en los eventos se recogen las opiniones de los participantes. • Número de personas que creen que los eventos son representativos. • Número de personas que consideran que los eventos son provechosos. 				<p>¿Qué opinión tiene usted sobre el carácter de los eventos de descentralización educativa realizados en la provincia de Cajamarca?</p>

	Sobre la voluntad del gobierno <ul style="list-style-type: none"> Número de personas que consideran que el gobierno tiene voluntad política para llevar a cabo la descentralización educativa. 			¿Considera usted que el gobierno central, regional y local están orientando adecuadamente el proceso de descentralización educativa?
	Sobre la participación de los actores sociales <ul style="list-style-type: none"> Número de personas que tienen una idea clara sobre la participación de los actores sociales. 			¿Considera usted que los actores sociales vienen participando adecuadamente en el actual proceso de descentralización educativa?
	Sobre los resultados de la descentralización educativa <ul style="list-style-type: none"> Número de personas que perciben que la descentralización educativa puede contribuir a la solución de los principales problemas educativos de la provincia. Número de personas que creen que la descentralización educativa va a profundizar la crisis educativa de la provincia. 			¿Percibe usted que el actual proceso de la descentralización educativa, va a resolver los problemas educativos principales en la provincia? ¿Considera usted que con la actual descentralización educativa se va ha profundizar la crisis educativa en la provincia?

<p>Determinar las expectativas y demandas del gobierno y de los actores sociales de la provincia de Cajamarca, acerca del proceso de descentralización educativa</p>	<p>Sobre las políticas de descentralización educativa</p> <ul style="list-style-type: none"> Número de personas que creen que las políticas sobre descentralización educativa son adecuadas a la realidad de la provincia. 	<p>Partidos políticos</p> <p>Organizaciones, I.E.</p>	<p>Entrevista</p> <p>Encuesta</p>	<p>¿Conoce usted las políticas de la actual descentralización educativa? ¿Le parecen adecuadas a la realidad de la provincia?</p>
	<p>Sobre la participación de los actores sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> Número de personas que creen que los actores sociales participarán de manera adecuada en el proceso de descentralización educativa. 	<p>Instituciones, partidos políticos, mesa de concertación</p> <p>Organizaciones sociales</p>	<p>Entrevista</p> <p>Encuesta</p>	<p>¿Cree usted que las instituciones educativas, organizaciones sociales y el gobierno local y regional, participarán adecuadamente en el proceso de descentralización educativa?</p>
	<p>Sobre los resultados de la descentralización educativa</p> <ul style="list-style-type: none"> Número de personas que creen que los resultados de la descentralización educativa van a contribuir a la solución de los problemas educativos de la provincia. 	<p>Instituciones, partidos políticos, mesa de concertación</p> <p>Organizaciones sociales</p>	<p>Entrevista</p> <p>Encuesta</p>	<p>¿Cuáles cree usted que pueden ser los resultados de la descentralización educativa?</p>

<p>Determinar cómo se expresa la voluntad política del gobierno, para involucrar la participación de los actores sociales de la provincia de Cajamarca en el proceso de descentralización educativa.</p>	<p>Para la formulación de políticas adecuadas que promueva la participación de los actores sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> Enfoques que definen el rol de los actores en el marco conceptual de la descentralización educativa. Políticas que definen la participación de los actores sociales. Normas que establecen la participación de los actores sociales en la descentralización educativa. 	<p>Documentos de orientación de la descentralización</p>	<p>Revisión bibliográfica (fichaje)</p>	<p>Los documentos que definen y orientan la descentralización educativa, definen el rol de los actores sociales en este proceso?</p> <p>¿Los documentos que precisan las normas legales acerca de la descentralización educativa, definen el rol de los actores sociales en este proceso?</p> <p>¿Existen políticas elaboradas por el gobierno regional y local donde se promuevan la participación ciudadana en la descentralización educativa?</p>
<p>Para la generación de espacios y mecanismos de participación de los actores sociales.</p> <ul style="list-style-type: none"> Número de funcionarios que expresan interés por generar espacios y mecanismos de participación para la realización del proceso de descentralización educativa. 	<p>Instituciones (DRE, GR, GL)</p>	<p>Entrevista</p>	<p>¿Considera usted que es necesario generar espacios y mecanismos de participación de las principales instituciones, para una adecuada descentralización educativa?</p> <p>¿Cuáles son los espacios y mecanismos generados?</p>	

<ul style="list-style-type: none">Número de espacios y mecanismos de participación generados en el proceso de descentralización educativa.Número de convocatorias realizadas a los actores sociales de la provincia.	Instituciones (DRE, GR, GL)	Entrevista	<p>¿Cuales podrían ser esos espacios y mecanismos de participación?</p> <p>¿A qué instituciones ha convocado?</p> <p>¿Cuáles son los temas que se han tratado?</p>
<p>Para la construcción de propuestas educativas con participación de los actores sociales</p> <ul style="list-style-type: none">Número de funcionarios que expresan interés y apertura para construir una propuesta educativa con participación de los actores sociales.Número de propuestas educativas de los actores sociales que han sido incorporadas.			<p>¿Considera usted que es necesario la participación de los actores sociales para la construcción de la Propuesta Educativa?</p> <p>¿Las instituciones que están participando en el proceso de descentralización educativa, han presentado propuestas sobre aspectos de la descentralización?</p> <p>¿Cuántas propuestas han sido incorporadas hasta hoy?</p>

	<p>Para la transferencia y administración de recursos con participación de los actores sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de funcionarios que tiene interés por una adecuada transferencia y administración de los recursos con participación de actores sociales de la provincia. 	Instituciones (DRE, GR, GL)	Entrevista	<p>¿Considera usted importante la participación de las instituciones y organizaciones sociales y políticas en la transferencia y manejo de recursos destinados a la descentralización educativa?</p> <p>¿Quiénes están participando hasta hoy?</p>
<p>Determinar el nivel de institucionalidad de los actores sociales de la provincia de Cajamarca, para su participación en el proceso de descentralización educativa.</p>	<p>Mecanismos y espacios institucionales para debatir los diversos aspectos de la descentralización educativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de eventos y mecanismos institucionales para debatir aspectos sobre la descentralización educativa. • Porcentaje de integrantes que tienen conocimiento sobre los temas tratados en la institución. 	<p>Instituciones, partidos políticos, mesa de concertación</p> <p>Organizaciones sociales</p>	<p>Entrevista</p> <p>Encuesta</p>	<p>¿Se han realizado eventos en su institución sobre temas de la descentralización educativa?</p> <p>¿Sobre qué temas?</p>

	Propuestas institucionales sobre la descentralización educativa <ul style="list-style-type: none"> Número de actores sociales que tienen propuestas sobre la descentralización educativa. Número de actores sociales que han elaborado sus propuestas con la participación de los integrantes de su institución. 	Instituciones, partidos políticos, mesa de concertación Organizaciones sociales	Entrevista Encuesta	¿En su institución tienen ustedes propuestas sobre la descentralización educativa? ¿sobre qué aspectos? ¿En su institución u organización cómo se han elaborado las propuestas sobre aspectos de la descentralización educativa?
	Compromisos institucionales sobre la descentralización educativa <ul style="list-style-type: none"> Número de Actores sociales que asumen decididamente compromisos por la descentralización educativa. 	Instituciones, partidos políticos, mesa de concertación Organizaciones sociales	Entrevista Encuesta	¿Su institución está asumiendo compromisos en aspectos de la descentralización educativa? ¿En qué aspectos?

	Conocimiento institucional de los enfoques y aspectos legales sobre la descentralización educativa <ul style="list-style-type: none">• Número de personas que tienen conocimiento de los enfoques y el marco legal de la descentralización educativa.• Número de directivos que conocen las funciones y atribuciones que les da el marco legal de la descentralización.	Instituciones, partidos políticos, mesa de concertación	Entrevista	¿Tiene usted conocimiento de los enfoques del gobierno y de su institución sobre el actual proceso descentralización educativa? ¿sobre qué aspectos?.
		Organizaciones sociales	Encuesta	¿Tiene usted conocimiento de las normas legales del actual proceso descentralización educativa? ¿Cuál de ellas consideras que son importantes? ¿Conoce usted las atribuciones que le otorga las normas legales a su institución en el proceso de descentralización educativa? ¿En qué aspectos?

RELACIÓN DE ACTORES SOCIALES ENCUESTADOS

INSTITUCIÓN	CARGO
Gobierno Regional	Subgerente de Programas Sociales
Dirección Regional de Educación de Cajamarca	Director del Área Técnico Pedagógica
Gobierno Municipal	Gerente de Desarrollo Social
	Alcalde de Porcón Bajo
Universidad Nacional de Cajamarca	Decano de la Facultad de Educación de la UNC
	Director de la Escuela de Posgrado de la UNC
	Representante de la UNC ante la Mesa de Concertación.
Oficina de Educación Católica de Cajamarca	Directora
ONG PRAXIS	Coordinador
Mesa de Concertación	Presidente
SUTEC	Secretario General
	Secretario de Organización
Instituto Superior Pedagógico de Cajamarca	Presidente del Consejo de Vigilancia
	Jefe de Departamento de Secundaria
Instituciones Educativas *	Director de la I.E. “San Ramón”
	<ul style="list-style-type: none"> – Director de la I.E. “Champagnat” – Docente y Secretario General del SUTE Base de la I.E. “Champagnat
	Director de la I.E. “Juan XXIII”
	<ul style="list-style-type: none"> – Director de la I.E “Dos de Mayo”. – Docente y Secretario General del SUTE Base de la I.E “Dos de Mayo

	Distrito de Baños del Inca – Director y Docente de la I.E. “Dulce Nombre de Jesús” – Docente de la I.E.I. No 29
	Distrito de Jesús – Director y Docente de la I.E. “Dulce Nombre de Jesús”
	Caserío de Porcón Bajo – Director de la I.E. – Docente de la I.E. 82020 y Secretario General del SUTE Base.
APAFA	Presidente APAFA I.E. “San Ramón”
	Presidente APAFA I.E. “Juan XXIII”
	Presidente APAFA I.E. “Champagnat”
	Presidente APAFA I.E. 82020 “Porcón Bajo”
	Tesorera APAFA I.E. “Ampudia Figueroa”- Puyucana
MNI	Coordinador
AP	Secretario general

- * Como podemos observar, en algunos casos para las Instituciones Educativas, se encuestaron al director, presidente de la APAFA y al Sec. General del SUTE Base.

RELACIÓN DE ACTORES SOCIALES ENTREVISTADOS

INSTITUCIÓN	CARGO
Gobierno Regional	Gerente de Desarrollo Social <i>Lic. Gabriel Zelada Sánchez</i>
Dirección Regional de Educación de Cajamarca	Director de la Dirección Regional de Educación. Prof. Telmo Malca Silva Funcionario de la Dirección Regional de Cajamarca <i>Prof. Wilson Pajares</i>
Universidad Nacional de Cajamarca	Decano de la Facultad de Educación Lic. Enrique Vera Viera Profesor de la Facultad de Educación <i>Oscar Silva Rojas</i>
	Asesor del Rector Soc. Jaime Aliaga Apaéstegui
Mesa de Concertación	Presidente Prof. Elena Sánchez
SUTEC	Secretario General Prof. Vicente Azañero Carmona <i>Prof. Idelso Hernández Hernández</i>
MNI	<i>Coordinador</i> <i>Dr. César Aliaga Díaz</i>
APRA	Dirigente político en la región y exsecretario departamental del APRA. <i>Ing. Luis Azabache Coronado</i>
ACCIÓN POPULAR	Secretario departamental de Acción Popular Ing. Juan Siccha Novoa
FUERZA REGIONAL	Secretario general y posteriormente Presidente Regional <i>Economista Jesús Coronel Salirrosas.</i>
CEDEPAS	Coordinadora del área de gobernabilidad local de CEDEPAS, Región Norte, Oficina de Cajamarca. <i>Comunicadora Mónica Sánchez.</i>